This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

B2 Aug. 1920

HARVARD LAW LIBRARY

Received June 23. 1920

Digitized by Google

FRANCE

Digitized by Google

Digitized by Google

BIBLIOTHÈQUE DE L'HISTOIRE DU DROIT ET DES INSTITUTIONS

10

ÉTABLISSEMENT ET REVISION

DES

CONSTITUTIONS

EN AMÉRIQUE ET EN EUROPE

PAR

CHARLES BORGEAUD

Digitized by Google

THORIN ET FILS, ÉDITEURS

BIBLIOTHÈQUE DE L'HISTOIRE DU DROIT ET DES INSTITUTIONS

TOME I : **ÉTUDES SUR L'HISTOIRE DES INSTITUTIONS PRIMITIVES,** par Sir Henry Sumner Maine, traduit de l'anglais, avec une préface, par M. Jos. Durieu de Leyritz, avocat et précédé d'une introduction par M. H. d'Arbois de Jubainville, professeur au Collège de France. 1 beau vol. in-8°. **10 »**

TOME II : **ÉTUDES SUR L'ANCIEN DROIT ET LA COUTUME PRIMITIVE,** par Sir Henry Sumner Maine, grand-maître du Collège de Trinity-Hall (Université de Cambridge), membre de la Société royale de Londres, associé étranger de l'Institut de France. 1 vol. in-8°. **10 »**

TOME III : **ÉTUDES SUR LES MŒURS RELIGIEUSES ET SOCIALES DE L'EXTRÊME-ORIENT,** par Sir Alfred Lyall, lieutenant-gouverneur des provinces du Nord-Ouest (Inde). Traduit de l'anglais avec autorisation de l'auteur. 1 vol. in-8°. **12 »**

TOME IV : **ESSAIS SUR LE GOUVERNEMENT POPULAIRE,** par Sir Henry Sumner Maine. 1 vol. in-8°. **7 50**

TOME V : **ÉTUDES SUR L'HISTOIRE DU DROIT,** par Sir Henry Sumner Maine. 1 vol. in-8°. **12 »**

TOME VI : **ÉTUDES SUR LE DROIT INTERNATIONAL,** *La Guerre,* par Sir Henry Sumner Maine. 1 vol. in-8°. **7 50**

TOME VII : **DROITS ET LIBERTÉS AUX ÉTATS-UNIS,** *Leurs origines, leurs progrès,* par M. A. de Chambrun, membre du barreau de Washington et conseil avocat de la Légation de France aux États-Unis. 1 vol. in-8°. **12 »**

TOME VIII : **LA CONDITION DE LA PROPRIÉTÉ DANS LE NORD DE LA FRANCE.** *Le Droit de Marché,* par M. Joseph Lefort, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, lauréat de l'Institut. 1 vol. in-8°. **5 »**

TOME IX : **INTRODUCTION A L'ÉTUDE DE LA SCIENCE POLITIQUE,** par Sir Frédéric Pollock, professeur à l'Université d'Oxford, associé étranger de l'Institut de France. 1 vol. in-8°. **12 50**

TOME X : **ÉTABLISSEMENT ET REVISION DES CONSTITUTIONS EN AMÉRIQUE ET EN EUROPE,** par M. Charles Borgeaud, docteur en droit de l'Université de Genève, docteur en philosophie de l'Université d'Iéna, lauréat de la Faculté de Droit de Paris. 1 vol. in-8°. **7 50**

Du même auteur :

HISTOIRE DU PLÉBISCITE

LE PLÉBISCITE DANS L'ANTIQUITÉ, 1887, 1 vol. in-8°. 4 »

LE PLÉBISCITE DANS L'ÉTAT MODERNE. *En préparation.*

Digitized by Google

a3 5 4

ÉTABLISSEMENT ET REVISION

DES

CONSTITUTIONS

EN AMÉRIQUE ET EN EUROPE

PAR

CHARLES BORGEAUD

OUVRAGE COURONNÉ PAR LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
Prix Rossi, 1892.

PARIS
THORIN ET FILS, ÉDITEURS
LIBRAIRES DU COLLÈGE DE FRANCE, DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME
7, RUE DE MÉDICIS, 7

1893

Tous droits réservés.

C. 1
161
B012
1893

Digitized by Google

Fort
B732

JUN 23 1920

Digitized by Google

AVANT-PROPOS

Une constitution est la loi fondamentale, conformément à laquelle est organisé le gouvernement d'un État et suivant laquelle sont réglés les rapports des individus, ou des personnes morales, avec la collectivité. Elle peut être, soit un instrument codifié, un texte ou un ensemble de textes précis, promulgués à une certaine époque par une autorité souveraine, soit le résultat plus ou moins défini d'une série d'actes législatifs, d'ordonnances, de décisions judiciaires, de précédents, de traditions d'origines diverses et de valeurs inégales.

Dans le premier cas sont la plupart des constitutions contemporaines. Dans le second est encore aujourd'hui la plus ancienne, celle dont elles descendent toutes, à quelque point de vue, la constitution anglaise. De même que le droit privé du royaume-uni n'est pas codifié, sa loi fondamentale n'est pas écrite. Le vote d'une majorité parlementaire, la décision d'une cour

Digitized by Google

suprême, peuvent contribuer à l'étendre ou à la restreindre. Elle est perpétuellement en voie de formation. C'est une barrière qui fléchit sous la pression des circonstances, quand cette pression atteint un certain degré d'intensité, mais une barrière qui ne rompt pas. Elle est stable, malgré ou plutôt à cause de sa souplesse. On peut étudier la genèse de la constitution anglaise. On ne saurait parler à son sujet d'établissement proprement dit ou de revision. Le Parlement, ce pouvoir complexe dans l'activité duquel interviennent conjointement le roi, les lords et les communes, est souverain dans ses décrets. Mais il ne crée point la constitution. Il peut édicter des lois qui en feront partie. Il ne l'établit pas elle-même, non plus qu'il ne la revise systématiquement.

Ce régime, produit de l'évolution politique d'une monarchie féodale, où la tradition du droit public n'a jamais été brisée sans retour, a des admirateurs enthousiastes, parmi les libéraux, comme parmi les conservateurs. Les uns et les autres, — et les conservateurs peut-être les premiers, — reconnaîtront ses dangers, à mesure que l'Angleterre entrera plus avant dans la voie de la démocratie. Une constitution qui n'est pas écrite n'offre point, dans son ensemble, un but défini, concret, aux attaques de ceux qui veulent innover. Mais, comme il est de la compétence

Digitized by Google

ordinaire du parlement d'y ajouter ou d'en retrancher la matière de simples décrets, on peut lui porter des coups indirects d'autant plus terribles qu'ils ne paraissent pas d'emblée, et à tous, dirigés contre elle.

La présente étude est consacrée à l'œuvre constituante, dans les États où il est possible de l'isoler pour en faire la théorie. Elle est limitée aux pays, du reste de plus en plus nombreux, dont le droit public permet d'envisager à part le pouvoir qui l'accomplit et dont les institutions politiques sont basées sur un statut fondamental, émané de ce pouvoir. L'auteur s'est efforcé de se placer à un point de vue objectif, rigoureusement scientifique, exclusivement international, et de ne point aborder les divers systèmes qui font l'objet de sa recherche avec l'arrière pensée de les rapporter au système en vigueur dans tel ou tel État particulier.

Quant à la méthode suivie, on trouvera que l'histoire y tient une large place. Une école nouvelle, qui compte aujourd'hui, parmi ses représentants, les plus grands noms de la science allemande, s'est donné pour tâche de résoudre les problèmes du droit public, en écartant presque complètement les considérations historiques. Elle a inauguré ce qu'elle appelle la « méthode juridique ». Ce n'est pas le lieu de discuter ici les résultats auxquels elle est parve-

Digitized by Google

nue en ce qui concerne la constitution de tel ou tel pays, prise isolément. Ils sont remarquables à bien des égards, plus peut-être à cause de la valeur des hommes qui se servent de la méthode que par la vertu du procédé lui-même. Mais on doit dire que, dans le domaine de la législation comparée, ce mode de faire est susceptible d'avoir les plus fâcheuses conséquences. Rien n'est plus trompeur que le rapprochement des institutions de différentes sociétés, s'il est fait à un point de vue purement juridique. Le procédé peut avoir des avantages pour l'étude du droit administratif. Il n'a que des inconvénients dès qu'on aborde celle du droit constitutionnel. Ce qui domine ici, dans la loi, c'est un caractère politique. Et l'on doit avant tout, pour en apprécier la portée, faire appel à l'histoire.

Les constitutions modernes ne sont pas, comme, de nos jours, les meilleurs d'entre les textes du droit privé, l'œuvre systématique des jurisconsultes. Elles ont été parfois le résultat de spéculations théoriques, mais beaucoup moins qu'on ne le croit généralement et, en tout cas, elles n'en ont jamais été le résultat exclusif. Même au siècle des philosophes, elles furent, à plus d'un titre, quant à leur contenu, l'œuvre du temps et des circonstances. Aujourd'hui elles ne sont presque plus que cela. Ce sont les grandes pages de la vie des nations. Il est impossible de les

Digitized by Google

interpréter correctement en dehors du livre où elles ont été inscrites. Si l'on tente de faire des rapprochements, de comparer les lois fondamentales d'un pays avec celles d'un autre, sans en avoir envisagé la genèse de très près, on court le risque des plus étranges méprises, on s'expose à prendre le Pirée pour un homme.

Il est nécessaire, pour apprécier un système constituant, d'examiner la formation de la loi fondamentale qui l'institue, ou de poursuivre l'évolution du droit traditionnel auquel il se rattache, afin de se rendre un compte exact des principes généraux dont il procède. Cela n'est possible qu'à la suite d'une recherche, parfois ardue, mais qui seule permet de présenter au lecteur les prémisses de conclusions, basées sur la réalité des faits et non sur des théories plus ou moins arbitraires.

Montrer ce qu'on peut attendre d'un tel travail, est le but de ce livre. La législation des pays dont le droit public est basé sur le principe de la souveraineté du peuple y occupe la plus grande place, parce que les États de ce type sont la patrie des constitutions écrites et que c'est à eux qu'appartient l'idée d'en prévoir et d'en régler l'établissement et la revision.

Mars 1892.

Digitized by Google

L'étude qu'on va lire a eu les honneurs du prix Rossi, décerné le 1er août 1892. Sauf quelques retouches de détail, elle est publiée, dans toutes ses parties, telle qu'elle a été couronnée par la Faculté de Droit de Paris. La seule réserve à faire concerne les chapitres sur la Suisse, qui ont reçu de nouveaux développements.

L'auteur accueillera avec reconnaissance toutes les rectifications qu'on voudra bien lui adresser.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

I

ORIGINES, EXPANSION & CARACTÈRE DES CONSTITUTIONS ÉCRITES

Digitized by Google

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

LE PACTE POPULAIRE DES SOLDATS DE CROMWELL.

La conception, qu'on peut appeler française, d'un droit public codifié, nettement différencié de la législation ordinaire, est aujourd'hui, — l'exception de la Grande-Bretagne et de la Hongrie ne doit pas empêcher de constater la règle, — à la base de l'État moderne. La Révolution l'a répandue en Europe. Il ne faut pas méconnaître toutefois que l'idée d'une constitution écrite est bien antérieure à 1789 et qu'elle n'est point née en France.

A certains égards, cette idée remonte au moyen âge et, si l'on veut, jusqu'au droit antique, jusqu'à la fameuse « *lex regia* », source de la toute-puissance des empereurs romains. Mais celle-ci n'était que la formule d'une délégation sans réserves de la souveraineté, une sorte de procuration générale, conférant au prince l'*imperium* et la *potestas*, sans restrictions, ni limites. Et quant au moyen âge, il connaissait des chartes confirmant des libertés, concédant des franchises, octroyant des privilèges à des individus ou à des corporations : grands vassaux, ordres du royaume, villes, communes, confréries religieuses, compagnies marchandes, corps de

Digitized by Google

métiers. Il ignorait les constitutions qui nous sont aujourd'hui familières, déclarant les droits de chacun, limitant le pouvoir suprême au profit de tous.

Les constitutions que se donnèrent les colonies américaines, émancipées de la tutelle anglaise, sont les premières que l'histoire du droit public moderne ait enregistrées. C'est à l'imitation de leurs auteurs que l'Assemblée Nationale française codifia son œuvre et l'imposa au roi, au nom de la nation souveraine. Il importe de préciser leur origine, d'établir où les Américains de 1776 en avaient trouvé le principe. Cette recherche permettra d'en mieux saisir le caractère, de mieux comprendre la portée de l'innovation qu'elles réalisaient et que le succès de la Révolution a consacrée.

« La guerre pour l'émancipation de l'Amérique ne « fut pas une querelle entre deux peuples — le peu- « ple anglais et le peuple américain, — ce fut, « comme tous ces événements qui caractérisent le « progrès de la race anglo-saxonne, une lutte entre « deux partis, l'un formé par les conservateurs de « chaque pays, l'autre par les libéraux, et quelques- « unes de ses plus furieuses batailles furent livrées « dans le parlement britannique...

« L'histoire des événements qui conduisirent à la « grande révolution puritaine du XVIIe siècle est com- « mune aux deux peuples; mais, dans la réaction « qui suivit le retour de la dynastie restaurée, cette « partie de la race anglaise qui attendit dans la mère

Digitized by Google

« patrie l'issué du conflit retomba de nouveau sous « la coupe du pouvoir absolu et, après l'avènement « de Guillaume III, passa sous la domination des « grandes familles du parti whig. Ceux qui émigrè- « rent aux colonies laissèrent derrière eux les insti- « tutions monarchiques dans l'Église et dans l'État. « Ils établirent des institutions démocratiques. Et ce « fut pour défendre, non pour acquérir ces institu- « tions démocratiques que le parti libéral entraîna « le pays dans la longue et coûteuse guerre de l'In- « dépendance. »

Cette page est empruntée à M. Mellen Chamberlain, ancien directeur de la bibliothèque de Boston et collaborateur du récent et important ouvrage de Justin Winsor sur l'histoire des deux Amériques [1]. Il est difficile d'indiquer plus clairement le véritable caractère de la révolution américaine.

La grande lutte, qui, dès la fin du XVIe siècle, avait divisé la race anglo-saxonne, dont les premiers vaincus avaient fondé les colonies de la Nouvelle-Angleterre et qui avait abouti, en 1648, au jugement de Charles I, était une lutte d'origine purement religieuse. Elle avait commencé au lendemain de la Réforme, entre les hommes qui en avaient adopté les principes avec leurs conséquences, qui en avaient revêtu l'esprit nouveau, et ceux qui, s'en tenant au compromis d'Henri VIII, lequel rompit avec Rome sans cesser de combattre Luther, et plus tard

1. *Narrative and critical history of America.* Londres, 1886-89, vol. VI, 1-2.

Digitized by Google

d'Élisabeth, dont l'Église fut fondée sur l'épiscopat et la suprématie royale, restèrent les défenseurs de la hiérarchie ecclésiastique et du pouvoir absolu. Les puritains ou « non-conformistes » — c'est ainsi qu'on appela de bonne heure les protestants, — attaquèrent d'abord les rites de l'anglicanisme, puis bientôt l'épiscopat et la suprématie. Le prince étant chef de l'Église et les intérêts de celle-ci étant inséparables des intérêts de l'État, la querelle devait tôt ou tard perdre son caractère religieux. L'agitation politique commença sous Élisabeth elle-même, s'accentua sous Jacques I, le théoricien du bon plaisir, et devint sous son fils, trop docile aux leçons paternelles, la révolte ouverte, bientôt triomphante. A ce moment la cause du non-conformisme était devenue celle de la liberté.

Au point culminant de la révolution puritaine, lorsque Cromwell, porté par le mouvement démocratique est encore obligé de le suivre pour s'en rendre maître, on voit se produire un curieux projet de constitution. C'est le « Pacte populaire », *Agreement of the people,* que l'armée présente à la chambre des Communes pour être approuvé par elle et ensuite soumis au peuple. L'idée de ses auteurs, nettement exprimée par la pièce elle-même et commentée dans les brochures du temps, est d'établir une loi suprême, placée au-dessus des atteintes du Parlement, limitant ses pouvoirs et déclarant, par voie de restrictions expresses, quels sont les droits que la nation se réserve à elle-même et auxquels nulle autorité ne saurait toucher sans crime.

Digitized by Google

Ce pacte populaire est destiné à recevoir l'adhésion personnelle des citoyens, selon une procédure spéciale qui y est prévue. Sa promulgation dépend de son acceptation par le peuple [1]. On trouve dans l'avant-projet, adopté par les régiments et soumis, dès 1647, au Conseil général de l'armée, cette déclaration remarquable :

« Les pouvoirs du Parlement actuel et de tous les représentants à venir de cette Nation sont exclusivement subordonnés à ceux de leurs commettants et s'étendent, sans le consentement ou le concours d'aucune personne ou d'aucun corps, à la législation, à l'établissement des offices et cours de justice, à la surveillance des magistrats et officiers de tout rang, à la déclaration de la guerre et à la conclusion de la paix, à la négociation des traités avec les puissances étrangères, et généralement à tous les droits que les commettants ne se sont pas expressément ou implicitement réservés à eux-mêmes. »

On lit plus loin, dans l'énoncé des droits de la nation :

« Toutes les lois, faites ou à faire, obligeront chacun également. Aucune distinction de tenure, propriété, privilège, rang, naissance ou position, n'exemptera de la juridiction ordinaire à laquelle tous sont soumis [2]. »

1. Voir l'adresse à la chambre des Communes, du 20 janvier 1648-9. *Cobbett's Parliamentary History of England*, Londres 1808, III, 1263 ss.

2. Avant d'être présenté au Parlement, au nom de l'armée, ce projet de constitution populaire avait été plus ou moins imposé

Digitized by Google

Les auteurs de l'*Agreement of the people* formaient, si l'on peut s'exprimer ainsi, la gauche du parti puritain. C'étaient les « Indépendants », dans les rangs desquels l'armée était en majeure partie recrutée et dont l'intrépidité, sur les champs de bataille de Marston-Moor et de Naseby, avait donné la victoire à Cromwell. Le congrégationalisme était leur système d'organisation religieuse. La tolérance de tous les cultes chrétiens était leur cri de ralliement. Leurs églises, autonomes, émancipées de toute hiérarchie, étaient fondées sur un pacte, ou *Covenant,* qu'adoptaient les membres de la communauté et qui était l'acte constitutif de la congrégation. « C'est en vertu de cet acte, » dit l'un des Pères de cette doctrine, « que les ministres ont puissance sur « le peuple des fidèles, que le peuple prend intérêt à « ses ministres et que chaque membre de la congré- « gation acquiert des droits et des devoirs à l'égard « de ses collègues [1]. » La suprématie ecclésiastique

à Cromwell par ses soldats. Il avait passé par plusieurs débats successifs et subi des retouches. Le texte définitif est reproduit dans Gardiner, *The constitutional documents of the puritan revolution,* Oxford, 1889, p. 270 ss. Celui de l'avant-projet, plus curieux, à certains égards, se trouve dans une brochure conservée au *British Museum : An Agreement of the People for a firm and present Peace, upon grounds of Common-right and freedome, s. l.,* 1647 (*Brit. Mus.,* E. 1948 [17]). Ce texte n'a point été réimprimé en Angleterre. La traduction française en a été donnée dans les « Annales de l'École libre des sciences politiques. » Voir livraison du 15 avril 1890 : Charles Borgeaud, *Premiers programmes de la démocratie moderne en Angleterre.*

1. John Cotton, *The way of the Churches of Christ.* Londres, 1645, p. 2 [*Brit. Mus.,* E. 276. [13]).

Digitized by Google

appartenait à la communauté, et à la communauté seule, par représentation du Christ. L'assemblée des fidèles, source visible de tout pouvoir, nommait, par voie d'élection, les ministres du culte, les anciens, les diacres, et exerçait elle-même la puissance d'excommunication.

Il est aisé de s'expliquer comment des hommes accoutumés de la sorte à la démocratie, dans l'Église, furent tentés de réaliser la démocratie dans l'État. Sur le point de fonder une république, ils s'y prirent comme pour fonder une de leurs communautés ecclésiastiques. Ils voulurent l'établir sur la base d'un pacte formel, émané de la communauté sociale à qui ils étaient naturellement portés à reconnaître le pouvoir souverain. En outre, au cours de la lutte révolutionnaire, ces démocrates, menacés à plus d'une reprise de perdre, au profit du Parlement, le prix du sang versé, avaient appris, par dure expérience, la nécessité d'un acte exprès, limitant les pouvoirs de l'assemblée et garantissant les droits du peuple.

« Je pense », écrivait un de leurs chefs, « que « les libertés de cette nation ne seront vraiment « assurées que lorsque seront clairement établies « l'étendue des pouvoirs et du mandat des représen- « tants et la nature des droits dont le peuple se « réserve l'exercice à lui-même [1]. »

1. John Wildman, *Truth's Triumph*. Londres, 1647-8, p. 11 (*Brit. Mus.*, E 520. 33).

Digitized by Google

De cette situation et de ces idées était sorti le plan du Pacte populaire.

Cette constitution, à laquelle Cromwell ne tenait pas plus que le Parlement, est restée à l'état de projet. Cependant plusieurs des réformes qui y étaient prévues furent exécutées sous le protectorat et, en 1653, ce régime lui-même fut établi sur une constitution écrite, l'« *Instrument de gouvernement* », élaboré par le conseil des officiers [1]. La nécessité d'un tel acte, placé en dehors de la compétence parlementaire, fut reconnue par le Protecteur en ces termes :

« Dans tout gouvernement il doit y avoir quelque « chose de fondamental, quelque chose comme une « *Grande Charte* permanente et inaltérable...

« Que les parlements ne doivent pas se déclarer « perpétuels, est un principe fondamental. De « quelle garantie est une simple loi pour prévenir « une telle calamité, si la législature qui l'a faite « peut la défaire? Une telle loi aura-t-elle des « chances de durée? Ce sera une corde pourrie qui « ne donnera aucune sécurité; car les hommes qui « ont construit l'édifice peuvent le renverser [2]. »

De la leçon que ses soldats lui avaient apprise, Cromwell oubliait le point capital, c'est que, dans les républiques, si fortes soient elles, l'édifice, pour durer, doit être fondé sur la volonté de la nation.

1. Gardiner, *The constitutional documents of the puritan revolution*, 314 ss.

2. Carlyle, *Oliver Cromwell's Letters and Speeches*. Part. VIII, *Discours* III (12 septembre 1654).

Digitized by Google

L'Instrument de Gouvernement avait été construit par son conseil d'officiers, celui de Monk pouvait le renverser.

L'Angleterre n'a jamais eu d'autre constitution écrite.

Digitized by Google

CHAPITRE II

PREMIÈRES CONSTITUTIONS DE LA DÉMOCRATIE AMÉRICAINE AU XVIIe SIÈCLE.

Pour prendre racine et pour se développer, il fallait à la démocratie puritaine un sol vierge. Elle le trouva au-delà de l'océan. Cinq ans avant l'avènement de Charles Ier, en 1620, une expédition de congrégationalistes fugitifs avait quitté le vieux monde féodal. C'étaient ceux que l'histoire américaine a pieusement appelés, *Pilgrim fathers,* les « Pères pèlerins ». Au moment de débarquer et de fonder New Plymouth sur la côte du pays qui devait porter le nom de Nouvelle-Angleterre, ils se lièrent par un contrat politique qui fut présenté à la signature de tous. Ce contrat, imité de leur *Covenant* ecclésiastique, était l'acte constitutif de la colonie.

« En vertu de ce pacte, — déclarent les signataires, — nous ferons, décréterons et établirons telles lois justes et égales, telles ordonnances, tels actes, tels statuts, tels offices qu'il pourra être jugé opportun pour le

Digitized by Google

bien général de la colonie, et nous y promettons toute due soumission et obéissance »[1].

On trouve dès lors, pendant toute la première époque de la colonisation, une série d'actes semblables, nommés « pactes d'établissement », *Plantation covenants,* en vertu desquels les colons de la Nouvelle-Angleterre organisent des communautés politiques. L'un de ces pactes devait bientôt prendre la forme d'une constitution véritable. C'est le statut fondamental du Connecticut, daté de 1639 et antérieur, comme on voit, de quelques années à l'*Agreement* des démocrates anglais. Les mêmes idées religieuses ont présidé à son élaboration.

Les pionniers du *Connecticut* s'étaient séparés de la colonie plus ancienne de *Massachusetts Bay,* à la suite de divergences politiques. Congrégationalistes conséquents, démocrates avancés, ils étaient arrivés les premiers aux principes qu'on a vu soutenir par les Indépendants, dans la mère patrie. En 1638, leur pasteur, Thomas Hooker, l'inspirateur et le chef principal de l'émigration nouvelle, développait ces thèses, dans un sermon qui nous a été conservé par les notes d'un auditeur :

« Le choix des magistrats appartient au peuple « par commission de Dieu même. »

« Ceux qui ont le droit d'élire des officiers et des « magistrats ont le droit de fixer les limites du pou-

1. Ben. Perley Poore, *The Federal and State Constitutions of the United States.* Washington, 1877,I, 931.

Digitized by Google

« voir et de la fonction auxquels ils les appellent. « Et ceci, tout d'abord, parce que le principe de « l'autorité réside dans le libre consentement du « peuple[1]. »

La constitution qui fut faite en application de cette formule, et dont on a célébré à Hartford (Conn.), en 1889, le 250e anniversaire, est connue aux États-Unis sous le nom de *Fundamental Orders of Connecticut*. Elle fut votée et établie par les habitants de Windsor, Hartford et Wethersfield, réunis en assemblée générale. Il en fut de même des plus importants parmi les amendements qu'on y apporta dans la suite. Le texte a pris place dans le recueil officiel, publié, en 1877, par ordre du Sénat de Washington. On y lit la déclaration suivante :

« Sachant que, lorsqu'un peuple se forme, la parole de Dieu commande, afin de maintenir la paix et l'union, qu'un gouvernement régulier et convenable soit établi, conformément à sa volonté, pour l'ordonnance et la gestion des affaires publiques en tout temps, selon le besoin ; — conséquemment, nous nous unissons et nous associons pour former un État, une république, et nous déclarons, tant pour nous-mêmes que pour nos successeurs et pour quiconque pourrait se joindre à nous par la suite, que nous avons formé un pacte mutuel d'union et de confédération. — Ceci est afin de maintenir et de préserver la liberté et la pureté de l'Évangile de notre

1. *Collections of the Connecticut Historical Society*. Hartford, 1860, I, 19 ss.

Digitized by Google

Seigneur Jésus, que nous confessons présentement, comme aussi la discipline des églises, telle qu'elle est pratiquée parmi nous, conformément à l'enseignement véritable du dit Évangile. C'est en outre afin d'être conduits et gouvernés, dans nos affaires civiles, conformément aux lois, ordonnances, édits et décrets qui seront faits, ordonnés et établis ainsi qu'il suit [1]. »

Ce préambule introduit onze articles fondamentaux consacrant la souveraineté de l'Assemblée générale des citoyens, l'élection des magistrats par le peuple, le renouvellement annuel de leur mandat, l'autonomie des communes etc.

On trouve des textes analogues dans les archives coloniales du Rhode Island, dont les premiers établissements furent fondés par d'autres réfugiés du Massachusetts, sous les auspices de Roger Williams, le premier apôtre de la liberté de conscience. En 1641, l'Assemblée générale des colons de l'île inculte, qui porte encore le nom indien d'Aquidneck, adopte le décret que voici :

« Il est arrêté et convenu à l'unanimité, que le gouvernement que ce corps politique constitue, pour la gloire de notre prince, dans cette île et la juridiction qui en dépend, est une *démocratie* ou gouvernement populaire; ce qui veut dire qu'à l'ensemble des citoyens régulièrement assemblés, ou à la majorité d'entre eux appartient le pouvoir de faire et d'instituer les justes lois auxquelles ils seront soumis et de choisir, parmi eux, les magistrats qui auront la tâche

1. Ben. Perley Poore, *l. c.*, I, 249.

Digitized by Google

de veiller à ce qu'elles soient appliquées équitablement à tous, sans distinction [1]. »

Ici encore, ceux qui inaugurent de la sorte le « gouvernement populaire » sont des puritains congrégationalistes.

Les colons du Connecticut et du Rhode Island réussirent à obtenir des chartes de la couronne, confirmant le régime politique qu'ils avaient institué. Ces chartes traversèrent l'épreuve de la Révolution et ont duré, l'une, celle du Connecticut, jusqu'en 1818, l'autre, la seconde charte du Rhode Island, qui datait comme elle du règne de Charles II, jusqu'en 1843.

La constitution de *Massachusetts Bay,* la plus considérable des colonies de la Nouvelle-Angleterre, avait été fixée d'emblée par une charte de la couronne. Toutefois, cette charte était celle d'une corporation marchande et missionnaire dont les dispositions, remontant à la coutume des anciennes guildes du moyen âge, se prêtaient à une interprétation démocratique. Tout porte à croire que l'impulsion eut été donnée dans ce sens, si Roger Williams et Thomas Hooker n'eussent pas été contraints d'aller chercher la liberté dans de nouvelles solitudes et sans la grande révolution, qui rappela dans la mère patrie la plupart de ceux qui sympathisaient avec les Indépendants. Ce double exode des libéraux arrêta le mouvement. Ceux qui demeu-

1. *Records of the Colony of Rhode Island and Providence Plantations in New England.* Providence (R. I.) 1856, I, 112.

Digitized by Google

rèrent seuls maîtres du pouvoir, dans la colonie dont Boston était le centre, représentaient la tendance autoritaire du puritanisme. Le régime auquel ils furent conduits fut une aristocratie théocratique. Mais au siècle suivant, à la suite d'une évolution religieuse dont l'effet fut de ramener le congrégationalisme de leurs descendants aux principes de Hooker, le Massachusetts prit l'essor démocratique qui devait le mettre à la tête de la Révolution américaine.

L'initiateur de cette évolution, le pasteur John Wyse, d'Ipswich, dans un ouvrage intitulé « *Défense du gouvernement des églises de la Nouvelle-Angleterre* », où il traite de la société politique presque autant que de la société religieuse, a exposé sa théorie de la genèse d'un État. A ce sujet, il s'exprime ainsi :

« Imaginons une multitude d'hommes, tous égaux « et libres, de par la loi de nature, sur le point de « former volontairement entre eux une commu- « nauté politique. Leur situation étant telle, pour « constituer un corps politique, ils doivent entrer « dans différents pactes *(covenants)*.

« Chacun en particulier doit s'engager, par un « contrat, à entrer avec les autres dans une société « durable, afin que tous puissent décider, par un « vote général, des mesures propres à assurer le « salut commun.

« Un décret, consacré par un vote, doit ensuite « établir une certaine forme de gouvernement. Et « si le contrat, auquel tous ont souscrit, renferme

Digitized by Google

« la clause expresse qu'on s'en tiendra sur ce point « à la décision résultant de ce premier vote, tous « seront engagés par la majorité à accepter la « forme particulière ainsi établie; quand bien même « l'opinion personnelle de ceux-ci ou de ceux-là « leur en ferait désirer quelque autre [1]. »

1. *A Vindication of the Government of New England Churches. Drawn from Antiquity; the Light of Nature; Holy Scripture; its Noble Nature; and from the Dignity Divine Providence has put upon it.* Boston. 1772. p. 30 (*Brit. Mus.*, 4183 aaa. 54.)

Digitized by Google

CHAPITRE III

LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS-UNIS.

Le traité de John Wyse, publié en 1717, fut réimprimé deux fois en 1772. A ce moment, la théorie des droits naturels de l'homme et du contrat social régnait en maîtresse à Boston. Non seulement les prédicateurs l'enseignaient en chaire, conformément à la doctrine d'où étaient sortis les *covenants* ecclésiastiques, mais la philosophie l'avait fait sienne. Dans les journaux, à la tribune, on commentait Locke, qui l'avait reçue jadis, au collège de Westminster, des Indépendants, ses maîtres, et lui avait donné sa forme systématique.

Le 20 novembre 1772, James Otis, l'avocat renommé qui, onze ans auparavant, dans un plaidoyer célèbre, avait jeté le gant au gouvernement de Georges III, et Samuel Adams, dont on a dit qu'il était le dernier Puritain et que Jefferson a appelé le pilote de la Révolution, présentaient à l'assemblée des citoyens de Boston la première en date des déclarations de droits américaines. Elle était intitulée : « *Déclaration des Droits des colons, comme* « *hommes, comme chrétiens et comme citoyens.* »

Digitized by Google

Ce manifeste, auquel toutes les communes du Massachusetts adhérèrent bientôt avec enthousiasme, commençait ainsi :

« Au nombre des droits naturels des colons est d'abord le droit à l'existence; secondement, le droit à la liberté, troisièmement, le droit à la propriété; et, comme corollaire, le droit de les maintenir et de les défendre du mieux qu'ils peuvent. Ces droits sont évidemment partie intégrante, plutôt que conséquences, du devoir de préservation personnelle qu'on appelle communément la première loi de nature. »

« Tous les hommes ont le droit de rester dans l'état de nature aussi longtemps qu'il leur convient et, en cas d'oppression intolérable, dans le domaine civil ou dans le domaine religieux, de quitter la société à laquelle ils appartiennent et d'entrer dans une autre. Lorsque les hommes entrent en société, c'est par consentement volontaire et ils ont le droit de réclamer l'établissement, et de veiller à l'exécution, des conditions et des limitations préalables que doit contenir un *contrat primitif* équitable [1]. »

Les hommes qui, à la veille et au lendemain de la Déclaration d'Indépendance, reçurent la mission d'organiser en États libres les colonies émancipées, avaient devant les yeux l'exemple de la Nouvelle-Angleterre, ce « levain du nouveau monde », comme dit quelque part Laboulaye. Ses représentants au congrès de Philadelphie étaient les conseillers écou-

1. Voir Will. V. Wells, *The life and public services of Samuel Adams*. Boston, 1866, I, 502 ss.

Digitized by Google

tés de tous ceux qu'attendait cette tâche. Le plus influent était John Adams qui devait un jour succéder à Washington, comme président des États-Unis. Sur son initiative, le Congrès adopta, dans ses séances des 10 et 15 mai 1776, le décret suivant :

« *Considérant* que Sa Majesté britannique, de concert avec les Lords et les Communes de Grande-Bretagne, a, par un acte récent du Parlement, retiré la protection de sa couronne aux habitants de ces colonies unies... Comme il est nécessaire que l'exercice de toute espèce d'autorité au nom de la dite couronne soit absolument supprimé et que les pouvoirs du gouvernement soient exercés de par l'autorité du peuple de ces colonies,.... *En conséquence il est arrêté* qu'il sera recommandé aux diverses assemblées et conventions des colonies unies, où aucun gouvernement capable de suffire aux exigences de l'administration des affaires publiques n'a encore été formé, d'établir tel gouvernement qui, dans la pensée des représentants du peuple, sera le plus propre à assurer tant la prospérité et la sécurité de leurs commettants que le salut de l'Amérique [1]. »

L'élaboration de constitutions écrites n'est pas expressément prévue par ce décret. Mais elle répondait à la pensée de ses auteurs, comme aussi de ceux qui étaient chargés de le mettre à exécution. Leur conception de l'État, comme fondé sur un contrat explicite entre les citoyens, le souvenir des

1. *Journals of Congress*. Yorktown, 1778, II, 166-174.

Digitized by Google

covenants politiques qu'avaient formés les premiers colons puritains, l'exemple des chartes à teneur desquelles était organisé le gouvernement de plusieurs colonies, la nécessité de légiférer au nom du peuple, tout concourait à faire reprendre et développer l'idée qu'avaient eue jadis, dans la vieille comme dans la nouvelle patrie, les pères de la démocratie anglo-saxonne.

Déjà, avant même que le décret de mai eût été formulé, certaines provinces s'étaient adressées individuellement au Congrès et en avaient reçu l'avis de convoquer des assemblées représentatives « pour « adopter le plan de gouvernement qui leur paraî- « trait le plus capable d'assurer le bonheur du « peuple et de garantir la paix et le bon ordre, « durant la continuation de la lutte avec la Grande- « Bretagne[1] ». Il en était résulté les lois constitutionnelles provisoires du New-Hampshire (janvier 1776) et de la Caroline du Sud (26 mars). Le décret fut le signal de l'action générale. Et cette fois des constitutions complètes furent élaborées, dans la plupart des colonies. Le 12 juin, l'assemblée de Virginie, réunie à Williamsbourg, adopta la fameuse Déclaration de droits, qui a plus ou moins servi de modèle à toutes les autres, et, peu après, le 28, la constitution à laquelle on ne devait toucher, pour la reviser, qu'en 1830. Le New-Jersey (2 juillet), le Delaware (21 septembre), la Pennsylvanie (28 septembre), le

1. Séances des 3 et 4 novembre 1775. *Journals of Congress*, I, 219.

Digitized by Google

Maryland (8 novembre), la Caroline du Nord (18 décembre), s'organisèrent de même presque simultanément, en 1776. Le Rhode Island et le Connecticut se bornèrent à confirmer leurs anciennes chartes démocratiques, en y remplaçant le nom du roi par celui du peuple. La Géorgie eut sa première constitution, le 5 février 1777, et l'État de New-York, le 20 avril de la même année.

Le Massachusetts ne mit fin à son gouvernement provisoire qu'en 1780 ; mais sa constitution fut considérée comme l'expression la plus parfaite de la théorie américaine, telle qu'elle sortait de la Révolution. Le projet, discuté par une convention constituante et soumis au peuple, avait été rédigé par une commission composée des deux Adams et du président de l'assemblée, Bowdoin, sur la base d'un avant-projet tracé par John Adams lui-même. Principal modèle de la convention qui, en 1787, élabora la constitution fédérale et, plus tard encore, des assemblées qui revisèrent les premières constitutions des États, cet acte remarquable est toujours à cette heure la loi fondamentale de la République du Massachusetts. Il marque à la fois un point d'arrivée et un point de départ dans la genèse du droit public moderne. Le préambule, composé selon le goût du temps, comme une page du *Contrat social*, est conçu en ces termes :

« L'objet de l'institution, de la maintenance et de la conduite du gouvernement est d'assurer la durée du corps politique, de le protéger et de garantir aux indi-

Digitized by Google

vidus qui le composent la sécurité et la jouissance tranquille de leurs droits naturels et des bienfaits de l'existence. Toutes les fois que ces fins suprêmes ne sont pas atteintes, le peuple a le droit de réformer le gouvernement et de prendre toute mesure nécessaire à son salut, sa prospérité et son bonheur. »

« Le corps politique est formé par l'association volontaire des individus; c'est le résultat d'un pacte social par lequel l'ensemble du peuple contracte avec chaque citoyen et chaque citoyen avec l'ensemble, afin que tous soient gouvernés par certaines lois, pour le bien général. Il est donc du devoir du peuple, lorsqu'il établit une constitution, de pourvoir, tant à un mode équitable de législation, qu'à l'interprétation impartiale et à l'exécution fidèle des lois, de façon que chacun puisse, en tout temps, trouver en elles appui et protection. »

« En conséquence, Nous, le peuple du Massachusetts, reconnaissant avec gratitude la bonté du Législateur Suprême de l'univers, qui, par une dispensation de sa providence, nous donne l'occasion d'entrer volontairement et paisiblement, sans fraude, ni violence, ni surprise, les uns avec les autres, dans un pacte original, explicite et solennel, et de formuler, pour nous et nos descendants, une nouvelle constitution de notre gouvernement civil, implorant humblement sa direction dans une entreprise aussi importante, nous établissons et nous proclamons, d'un commun accord, la Déclaration de droits et le plan de gouvernement ci-contre, constitution de la République du Massachusetts. »

Il semble qu'on lit du Jean-Jacques. Ce n'est pas

Digitized by Google

tant de Rousseau toutefois, mais de plus anciens que lui, de John Wyse et de Locke, que s'inspiraient les législateurs du Massachusetts. On peut saisir ici, dans leur profession de foi politique, la portée qu'ils donnaient à la théorie célèbre qui en est le dogme fondamental.

On réfute couramment la thèse, attribuée à tort au seul philosophe genevois, en disant que jamais aucune société n'a commencé par un contrat, que l'état social est, pour l'espèce humaine, l'état de nature, comme l'essaim, pour l'espèce des abeilles. Et l'on part en guerre contre le sophiste, au nom de l'histoire et du bon sens.

Si, au lieu de considérer la théorie incriminée comme s'appliquant au fait matériel, de la formation des sociétés, — ce qui ne ressort pas nécessairement de l'argumentation de Rousseau, — on la prend comme une hypothèse de droit pur, destinée à expliquer la situation réciproque des individus, citoyens d'un État libre, on la jugera bien différemment. C'est probablement de la sorte, on peut en donner suffisamment de preuves, que l'entendait au fond l'auteur du *Contrat social,* et, en tout cas, c'est ainsi que l'ont comprise les auteurs de la constitution du Massachusetts. Le projet de la commission, adopté dans l'assemblée à la majorité des voix, fut soumis au peuple, dans ses « *town meetings* », et ratifié également par une majorité. Il ne s'agissait donc pas, malgré la lettre du texte, d'un pacte réel entre les individus, mais bien d'une loi fondamentale, édictée par le peuple, et

Digitized by Google

placée par lui à la base de son gouvernement, pour être la règle suprême des trois pouvoirs « de législation, d'interprétation et d'exécution des lois ».

Digitized by Google

CHAPITRE IV

L'IDÉE AMÉRICAINE EN FRANCE.

John Adams avait à peine achevé son plan de constitution qu'il dut s'embarquer pour l'Europe. Chargé, pour la seconde fois, d'une mission auprès de Louis XVI, il partit, le 13 novembre 1779, emportant avec lui, afin de le soumettre, en France, aux amis de sa patrie, le projet rédigé pour ses concitoyens. Franklin, qui venait de succéder à Voltaire dans la faveur de l'opinion, l'avait précédé avec son œuvre à lui, la constitution de Pennsylvanie. A ce moment la liberté américaine enthousiasmait Paris et tout le royaume. En prêtant au Congrès l'appui de ses armes, la France avait eu sa grande part dans l'enfantement de cette liberté. Elle en était fière et, comme les principes proclamés aux États-Unis répondaient aux aspirations qu'avaient fait naître en elle l'expérience de son histoire et le progrès de sa philosophie, elle en saisit avec empressement les formules.

En 1783, Franklin, qui habite Passy, fait traduire et publier en un recueil, bientôt célèbre, toutes les

Digitized by Google

constitutions de son pays [1]. Dans les salons, dans les clubs, à la cour, à la ville, en province, on les discute avec passion. Ceux qui leur opposent le système anglais d'une liberté, réalisée par l'évolution du droit traditionnel, recueillent quelques suffrages au sein des ordres privilégiés. Mais la noblesse elle-même est divisée; les jeunes se rallient volontiers aux Lafayette, aux Noailles, aux Lameth et à leurs compagnons de la guerre d'Indépendance, qu'on appelle « les Américains ». Devant l'opinion publique l'Angleterre a tort. En 1787, arrive le projet de constitution fédérale. Nouvel aliment aux dissertations des philosophes, aux discussions de tout le monde. Les Français sont déjà plus jaloux des libertés publiques que la convention de Philadelphie. Ils s'inquiètent de ne point trouver dans l'acte fédéral, sorti de ses délibérations, une Déclaration des droits de l'homme [2].

On s'étonnerait, après cela, que les idées américaines n'eussent pas joué un rôle, et un rôle immense, dans la rédaction des cahiers de 1789. Ceux de la noblesse et du clergé admettent en général que la France possède déjà une constitution, fondée sur l'existence de la monarchie héréditaire et des trois ordres. Mais ceux du tiers, qui n'est *rien* encore

1. Voir, dans la correspondance de Franklin, une lettre à M. de Vergennes, du 24 mars 1783, et une autre au président du Congrès, datée du 25 décembre de la même année.

2. Voir les lettres de Lafayette à Washington en date des 1er janvier et 4 février 1788. *Mémoires et correspondance de Lafayette*, publiés par sa famille. Paris, 1837-1838, II, 216 s., 222.

Digitized by Google

et qui va devenir *tout*, réclament presque unanimement que l'assemblée qu'on est sur le point de réunir, et où ils veulent que les ordres soient confondus, avant d'accorder aucun impôt, de statuer sur aucune affaire, adopte une Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et fixe les bases d'une constitution écrite.

« Une glorieuse révolution se prépare. » Ainsi parle le tiers état de la banlieue de Paris, exprimant de la sorte, dit Henri Martin, le sentiment public. « La plus puissante nation de l'Europe va se « donner elle-même une constitution politique, c'est-« à-dire une existence inébranlable dans laquelle « les abus de l'autorité seront impossibles [1]. »

Une loi fondamentale, faite par la nation elle-même et destinée à protéger l'État contre les abus de l'autorité, c'est bien là la définition de la constitution démocratique moderne. Sieyès s'en est cru l'inventeur [2]. Lafayette a déjà réclamé, pour l'Amérique, contre cette prétention si peu conforme à l'histoire [3].

Cette idée, que les représentants du peuple, dans leur serment du Jeu de Paume, jurèrent de réaliser, est restée, malgré les dictatures, l'une des idées dominantes de la Révolution française. L'organisation des pouvoirs a subi les vicissitudes les plus rapides et les plus extraordinaires, la conception des droits

1. *Histoire de France, depuis 1789*. Paris, 1878, I, 1.
2. *Discours sur le projet de constitution de l'an III*. — *Moniteur* du 7 thermidor (25 juillet 1795).
3. *Mémoires*, IV, 36.

Digitized by Google

individuels s'est tour à tour élargie et resserrée, le principe de l'acte fondamental écrit, expression formelle de la volonté nationale, est demeuré la base légale de tous les régimes issus de 1789. Lorsque la Révolution s'étendit sur l'Europe, il surgit partout à la suite de ses armées victorieuses. Aux Pays-Bas, en Italie, en Suisse, sur les ruines de l'ancien ordre de choses, s'élevèrent des constitutions semblables à celle que la Convention avait soumise aux assemblées primaires de l'an III.

Bonaparte renversera et le modèle et les imitations. Il sera le maître. Mais il rendra hommage au principe de la souveraineté nationale. Il gouvernera en vertu de constitutions revêtues de la sanction populaire. L'empereur sera tout-puissant. Il fera marcher l'Europe à sa suite, comme un corps d'armée, décidant par ses décrets du sort des provinces, comme on dispose des régiments dans un ordre de bataille. La Révolution restera au-dessus de lui.

« L'avidité, l'ambition démesurée, de Napoléon lui-« même et des plus écoutés de ses ministres est sou-« mise à cette puissance et le restera malgré eux. Il « est impossible de nier qu'en dépit du despotisme « de fer avec lequel il gouverne, il suive en beaucoup « de choses de première importance les principes de « la Révolution, devant lesquels il est obligé de s'in-« cliner, au moins en apparence. »

Ceci est le témoignage peu suspect du prince de Hardenberg. On peut le lire dans un rapport secret sur la réorganisation de la monarchie prussienne, rapport qu'il rédigea pour son souverain, en 1807,

Digitized by Google

au lendemain d'Iéna, et que Ranke a publié de nos jours [1].

Lorsqu'il arriva au conquérant de se placer, pour traiter les affaires des peuples, à un autre point de vue que celui d'un général dictant ses ordres en pays ennemi, il favorisa l'établissement de constitutions, qui n'ont pas été sans influence sur le développement futur des États soumis, pour un temps, à l'hégémonie de l'empire.

On sait enfin qu'aux Cent Jours, l'*Acte additionnel,* que le despote proposa à la France, avait été rédigé par Benjamin Constant, l'un des plus libéraux parmi les publicistes contemporains et qu'il obtint, à quelques réserves près, l'approbation significative de Lafayette.

1. *Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg,* herausgegeben von Leopold von Ranke. Leipzig, 1877, V (*Actenstüke*), p. 8.

Digitized by Google

CHAPITRE V

LE SYSTÈME FRANÇAIS EN EUROPE.

Quand Napoléon tomba pour ne plus se relever, la Révolution avait fait le tour de l'Europe. Ceux-là même qui l'avaient combattue avec le plus d'acharnement avaient dû, pour vaincre, lui emprunter ses armes. « Des principes de démocratie dans un gou-« vernement monarchique », dit Hardenberg, voulant résumer en une formule le rapport déjà cité, « tel « est le plan qui me paraît conforme à l'esprit du « temps présent [1]. »

Stein réalisa ce programme. Et la Prusse, anéantie sur le champ de bataille d'Iéna, retrouva la force de vivre, maintint son indépendance et, au bout de sept ans, entraîna l'Allemagne à sa suite sur le chemin de la victoire.

Le triomphe de la Sainte-Alliance, formée au nom de la légitimité et du droit divin, devait être le signal d'une réaction. On ne peut pas dire que ce fut celui d'une contre-révolution. Au congrès de Vienne, dans le comité qui élaborait péniblement le grand œuvre de la Confédération germanique, les plénipo-

1. *L. c.*, 8.

Digitized by Google

tentiaires prussiens posèrent, comme une des conditions de l'adhésion de leur gouvernement, que les différents États du *Bund* auraient des assemblées représentatives.

Ni Hardenberg, ni Stein, n'étaient partisans des constitutions écrites qu'ils regardaient comme donnant trop de prise à la critique, comme susceptibles d'encourager les spéculations « métapolitiques » qui conduisent trop loin [1]. Ils préféraient le système anglais. Toutefois, ayant à déterminer les conditions d'existence d'un organisme nouveau, ils furent bien obligés de rédiger un plan de pacte fondamental. Leur projet, infiniment trop libéral pour l'Autriche de Metternich, ne fut pas adopté; mais il dut être remplacé et la Confédération germanique eut sa constitution en treize articles. Le dernier était ainsi conçu :

« Il y aura des assemblées d'états dans tous les pays du *Bund*. »

« *In allen Bundesstaaten wird eine landstændische Verfassung stattfinden.* »

On a traduit quelquefois *landstændische Verfassung*, par « constitution représentative », et attribué de la sorte au congrès de Vienne l'établissement du régime constitutionnel en Allemagne. C'est une erreur. La question fut posée dans les conférences des plénipotentiaires allemands; mais les adversai-

1. Lettre de Stein à Eichhorn, du 7 janvier 1818, citée par Seeley, *Life and times of Stein*. Londres, 1878, III, 403.

Digitized by Google

res d'une solution libérale surent profiter de la répugnance marquée des petits États pour toute disposition qui pouvait paraître porter atteinte à leurs souverainetés particulières, et l'article XIII reçut une rédaction équivoque [1].

Un pacte semblable en la forme, préparé par la Diète des cantons suisses, réunie à Zurich, fut ap-

1. « *Deuxième protocole des conférences sur l'établissement de* « *la Confédération germanique*, séance du 26 mai 1815 : (On dis- « cute le projet de pacte, présenté par Metternich et Hardenberg). « Art. X. « Dans tous les pays de la Confédération, les assemblées « d'états devront être constitutionnelles. » La Bavière, la Saxe « et Hesse-Darmstadt ont adhéré à cet article; les députés des « princes ont proposé qu'on y ajoutât ce qui suit : « Le droit de « concourir à la délibération sur des lois générales et sur les con- « tributions, ainsi que le droit de porter leurs griefs auprès du « souverain est accordé aux états; si dans un pays il y a déjà « une constitution établie, les droits acquis y seront mainte- « nus. » Luxembourg et Holstein ont déclaré n'avoir rien à « observer sur l'article projeté. » (D'Angeberg, *Le Congrès de Vienne*. II, 1235.)

Quatrième protocole, séance du 30 mai 1815 :

« Art. X. — Cet article ayant été discuté, principalement avec la « phrase que MM. les députés des princes avaient proposé d'y « ajouter; M. le plénipotentiaire du roi des Pays-Bas ayant remis « son vote au protocole, sous le n° 7, on a considéré qu'il serait « difficile d'entrer dès ce moment dans le détail des droits des « états qui dépendaient en partie des localités; en conséquence, « et en attendant qu'on puisse convenir d'une meilleure rédac- « tion, on a arrêté de rédiger l'article en peu de mots de la manière « suivante : « Il y aura des assemblées d'états dans tous les pays « de la Confédération. » (Art. XIII de l'acte du 8 juin 1815.) (*L. c.*, II, 1277.)

« *Annexe n° 7. — Note du plénipotentiaire du roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, sur l'art. X du projet :*

« Le plénipotentiaire de Luxembourg pense que cet article est « trop nu et insuffisant. Qu'aurait-on dit en Angleterre, sous Jean

Digitized by Google

prouvé par le comité des affaires helvétiques. Ce texte, connu en Suisse sous le nom de *Pacte de 1815,* s'inspirant à cet égard de l'*Acte de médiation* de Bonaparte, rédigé en 1803 dans les conférences de la Malmaison, considérait comme un point acquis que le droit public des divers cantons était, ou serait codifié. Les États contractants se garantissaient mutuellement leurs constitutions et un exemplaire devait en être déposé aux archives de la Diète.

Aucune disposition analogue ne liait les princes de la Confédération germanique; mais ceux dont les États avaient été le plus immédiatement soumis à l'influence française, et leurs conseillers, songèrent de suite à l'élaboration de chartes constitutionnelles, plus ou moins semblables à celle que Louis XVIII venait d'octroyer à ses sujets. Déjà, le 2 septembre 1814, avant l'ouverture du congrès, le duché de Nassau avait reçu la sienne. Ce fut le premier en

« Sans Terre, ou que serait-il arrivé si l'on avait décrété qu'il y « aurait une grande charte et un parlement, sans ajouter ce qui « sera statué dans la première et traité dans l'autre ?

« Ce plénipotentiaire s'est efforcé de connaître les diverses opi- « nions, et espère satisfaire tout le monde en proposant la rédac- « tion suivante : « Les membres de la Confédération conviennent « d'établir, dans tous les États allemands, une constitution repré- « sentative, ou des états (*Stände*), par laquelle constitution on « garantira aux états le droit d'être consultés pour ce qui « concerne les dispositions générales législatives, de consentir « aux impositions et de porter en corps des doléances « auprès du souverain, à moins que de pareilles constitutions « et institutions n'existent déjà, dans quel cas on garantit aux « pays leurs droits acquis. » (*L. c.*, II, 1280.)

Digitized by Google

date d'une série de textes qui ont joué un rôle capital dans le développement de l'Allemagne nouvelle. Sous le protectorat de Napoléon, le royaume de Westphalie et celui de Bavière, le duché de Saxe-Weimar, le grand-duché de Francfort, la principauté d'Anhalt-Cœthen avaient eu des constitutions sur le papier; mais, en face des difficultés de toute nature contre lesquelles eurent à lutter les gouvernants de ces États, durant l'époque du *Rheinbund*, aucune n'avait pu être appliquée dans son entier [1].

Avant de partir pour Vienne, en septembre 1814, le comte de Montgelas, ministre du roi de Bavière, réunit une commission de revision. Lorsque la Prusse eut fait connaître ses vues sur le régime fédéral, ordre fut envoyé à cette commission de hâter ses travaux. Le roi de Würtemberg et le grand-duc de Bade prirent des résolutions analogues et firent préparer des chartes [2]. Les princes de Schwarzbourg-Rudolstadt, de Schaumbourg, de Waldeck, le grand-duc de Saxe-Weimar-Eisenach, suivirent bientôt cet exemple. Ayant moins à compter avec leurs sujets, ils devancèrent les souverains du sud dans l'achèvement de leur œuvre [3]. En 1820, un article de l'*Acte*

1. Westphalie, 15 novembre 1807; Bavière, 1er mai 1808; Saxe-Weimar, 20 septembre 1809; Francfort, 16 août 1810; Anhalt-Cöthen, 28 décembre 1810.

2. Des difficultés d'exécution retardèrent la promulgation jusqu'en 1818, pour la Bavière et le grand-duché de Bade; jusqu'en 1819, pour le Würtemberg.

3. Schwarzbourg-Rudolstadt, 8 janvier 1816; Schaumbourg-Lippe, 15 janvier 1816; Waldeck, 19 avril; Saxe-Weimar-Eisenach,

Digitized by Google

final de Vienne, additionnel au pacte de confédération, ajouta aux stipulations de celui-ci que, sur la demande des gouvernements intéressés, la Diète fédérale pourrait donner sa garantie aux constitutions établies dans les différents États. Cette disposition eût assuré à bref délai le triomphe des chartes écrites, seules susceptibles d'une garantie efficace, si la Diète, à partir de 1822, n'eût refusé systématiquement toutes les demandes de ce genre. On sait que la Prusse avait fait une brusque volte-face et, rétrogradant sur la voie du libéralisme où elle s'était jadis engagée la première, était devenue, depuis quelques années, l'auxiliaire docile de Metternich. L'œuvre constituante subit un temps d'arrêt, mais pour reprendre, au bout de sept ans, sa marche progressive dans la Confédération. Le Hanovre avait eu sa charte le 7 décembre 1819, le Brunswick, le 25 avril 1820, le grand-duché de Hesse, le 17 décembre de la même année, le duché de Saxe-Cobourg, le 8 août 1821. Le duché de Saxe-Meiningen eut la sienne en 1829, la Hesse électorale, le duché de Saxe-Altenbourg, le royaume de Saxe, en 1831, la principauté de Hohenzollern-Sigmaringen, en 1833, celle de Lippe, en 1836.

Bientôt se manifesta le grand mouvement démocratique qui devait aboutir à l'élection du « Parlement de Francfort » et à la généreuse et vaine ten-

5 mai ; à la suite de ces chartes, on peut citer celles du duché de Saxe-Hildburghausen, 19 mars 1818, et de la principauté de Liechtenstein, 9 novembre.

Digitized by Google

tative de fonder un empire libéral sous l'égide de la monarchie prussienne. De cette époque datent : la constitution adoptée par le Sénat et les collèges de la Bourgeoisie de la ville de Lübeck (1846), celles des duchés d'Anhalt et la constitution octroyée par le roi de Prusse (1848), puis la première constitution accordée par l'empereur d'Autriche, les constitutions de la ville de Brême, du duché d'Oldenbourg, de la principauté de Reuss-Schleiz (1849), et nombre de revisions, ou plus exactement de tentatives de revision des chartes existantes, entreprises par des assemblées élues dans ce but.

On sait quel fut le lendemain du rêve de liberté qu'avait fait l'Allemagne. On connaît la répression qui suivit. Le développement des institutions politiques en subit le contre-coup naturel. Mais 1848, qui avait entendu tout ce que le peuple allemand contenait d'intelligences et d'enthousiasmes formuler son vœu d'unité et de progrès, 1848 ne pouvait être effacé de l'histoire. L'influence de ce grand élan national devait s'étendre sur l'avenir, plus puissante, plus féconde que toutes les réactions.

Hambourg eut sa constitution en 1860. La principauté de Reuss-Greiz eut la sienne en 1867, au lendemain de la transformation du *Bund* germanique de 1815 en une Confédération de l'Allemagne du Nord, d'où la Prusse avait exclu sa rivale, l'Autriche.

Tous les autres pays du continent européen ont également adopté tour à tour, en matière de lois

Digitized by Google

fondamentales, le système français. Il n'y a plus à excepter aujourd'hui, outre les États minuscules du Val-d'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin, que les empires russe et ottoman, non encore entrés, au point de vue politique, dans l'ère de la civilisation moderne, le Montenegro, à peu près dans le même cas, la Hongrie et la Croatie-Slavonie qui, dans les limites des pactes par lesquels elles sont unies entre elles et liées à la monarchie autrichienne, ont conservé, quant à leur organisation intérieure, un régime analogue à celui de l'Angleterre et, finalement, au sein de l'empire allemand, fondé, en 1871, sous l'hégémonie de la Prusse, les duchés du Mecklembourg qui, en dépit de l'exemple général, en dépit des votes du Reichstag, s'obstinent à garder les institutions du moyen âge.

L'Espagne doit sa première constitution à Joseph Bonaparte. Discutée pour la forme, en 1808, à Bayonne, par une assemblée de notables, elle fit place, en 1812, à celle des Cortès nationales, acceptée par Ferdinand VII, puis renversée par lui-même, en 1823, et remplacée, dans la suite, selon les régimes, soit par des chartes octroyées, soit par des statuts élaborés par des assemblées constituantes.

Le Portugal se donna, en septembre 1822, une constitution imitée de celle des Cortès espagnoles. Trop libérale aux yeux de la cour, elle fut supprimée par le roi Jean VI, dès 1824. En 1826, le successeur de Jean VI, Dom Pedro Ier, empereur du Brésil et roi de Portugal, au moment d'abdiquer la seconde de ses couronnes en faveur de Dona Maria,

Digitized by Google

sa fille, octroya la charte constitutionnelle qui est demeurée, après bien des vicissitudes, des guerres civiles, deux restaurations et plusieurs revisions, la loi fondamentale de la monarchie.

La constitution moderne de la Suède date de 1809, celle de la Norvège de 1814 [1], celle du Danemark de 1849.

Les Pays-Bas, dont l'unité fut consommée par l'établissement de la République batave, ont eu, sous ce régime, une première constitution, votée par le peuple en 1798. Elle fut revisée en 1801 d'abord, puis en 1805, par contre-coup des événements survenus en France en l'an VIII et en l'an X. Le roi Louis Bonaparte donna la sienne en 1806. En 1814 enfin, le prince Guillaume-Frédéric, rentrant dans sa patrie, fit adopter à l'assemblée de notables réunie à Amsterdam, puis plus tard après avoir reçu la couronne des Pays-Bas, aux États-généraux de Hollande, les dispositions qui sont encore aujourd'hui à la base de l'organisation politique du royaume [2].

On sait que le *Statut fondamental* de l'Italie est celui qui fut accordé, en 1848, par Charles-Albert à ses sujets de Piémont et de Sardaigne, et étendu successivement en 1859, 1860, 1866 et 1870, aux pays annexés.

Ce statut avait eu dix-neuf précédents, dans les

1. *Acte d'Union* de la Suède et de la Norvège : 1815.

2. En Belgique le projet fut rejeté par l'Assemblée des Notables. Il fut néanmoins promulgué par le roi, le 24 août 1815.

Digitized by Google

textes promulgués, depuis la Constitution cisalpine (1797), dans les divers États de la péninsule [1]. Il fut suivi de trois autres, le Statut fondamental du

1. 1. Constitution de la république cisalpine, proclamée à Modène, le 27 mars 1797, en 378 articles, imitée de la constitution française de l'an III.

2. Constitution de la république cisalpine, donnée par Bonaparte et proclamée à Milan, le 9 juillet 1797 (21 messidor an V).

3. Constitution du peuple ligure, en 396 articles, sanctionnée le 2 décembre 1797, dans les comices populaires.

4. Constitution de la république cisalpine, revisée par Bonaparte en 1798.

5. Constitution de la république romaine, jurée à Rome, le 20 mars 1798.

6. Constitution de la république parthénopéenne, de 1799.

7. Constitution de la république italienne, du 26 janvier 1802 (10 pluviôse an X), avec Bonaparte comme président.

8. Constitution de la république ligure, de 1802.

9. Statut constitutionnel du 17 mars 1805, nommant Napoléon Ier roi d'Italie.

10. Statut constitutionnel du 27 mars 1805, sur la régence et les grands officiers du royaume.

11. Statut constitutionnel du 5 juin 1805, revisant la constitution italienne.

12. Statut constitutionnel du 20 décembre 1807, modifiant de nouveau la constitution italienne.

13. Statut constitutionnel du royaume de Naples et de Sicile, de 1808, donné par Napoléon.

14. Constitution de la Sicile, de 1812, donnée par les Bourbons sous l'influence anglaise.

15. Constitution du royaume lombard-vénitien, du 24 avril 1815.

16. Constitution donnée aux États-romains, par le pape Pie VII, le 6 juillet 1816, en 248 articles.

17. Constitution du royaume de Naples, du 7 juillet 1820.

18. Constitution du royaume des Deux-Siciles, du 10 février 1848, octroyée par Ferdinand II.

19. Statut de la Toscane, publié le 15 février 1848.

(D'après Dareste, *Les constitutions modernes*, Paris, 1883, I, 548 s.)

Digitized by Google

gouvernement temporel, sanctionné par Pie IX, le 14 mars 1848, celui du royaume de Sicile (10 juillet 1848) et l'éphémère constitution de la République romaine (9 février 1849).

Si les anciens États, où la tradition du droit public n'avait point été brisée, éprouvaient le besoin d'en consacrer l'évolution libérale par un monument écrit, les États nouveaux, qui se sont créés en Europe sous l'influence du même courant d'idées, devaient à plus forte raison sentir la nécessité de donner une formule positive aux libertés publiques.

Le premier souci de l'Assemblée nationale, convoquée par Ypsylantis, et qui proclama, en 1822, l'indépendance de la Grèce, fut d'adopter le *Statut provisoire d'Épidaure* [1]. Bientôt suspendu par la guerre et les obstacles sans nombre qui s'opposèrent, pendant des années, à la réalisation du vœu des patriotes hellènes, ce statut fut remplacé par la constitution de Trézène (17 mai 1827) et enfin, en 1844, par l'œuvre de l'assemblée d'Athènes qui donna une base constitutionnelle au gouvernement d'Othon Ier. Cette dernière constitution a été revisée, en 1864, après l'élection du roi Georges.

1. 15 janvier 1822. Le texte est donné dans Pölitz, *Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789*. 2e éd. Leipzig 1832, III, 514 ss. En 1821, trois constitutions républicaines avaient vu le jour sur le sol hellénique : la constitution de l'ouest (Acarnanie, Étolie et Épire), adoptée, le 4 nov., par l'assemblée de Missolonghi, la constitution de Salona (Phocide) pour la partie orientale (16 nov.) et la constitution du Péloponnèse (Argos, 1er déc.).

Digitized by Google

Lorsque la Belgique sépara ses destinées de celles de la Hollande, elle se donna, en 1831, une constitution, imitée de la charte que venait de jurer le roi des Français, Louis-Philippe.

A l'exception du Monténégro, les provinces successivement détachées de la Turquie ont suivi l'exemple des pays occidentaux : la Roumanie en 1866, la Serbie en 1869 [1], la Bulgarie en 1879.

Si l'on veut compléter le tableau de l'expansion du régime des constitutions écrites, on peut ajouter que ce régime est maintenant en vigueur dans tous les États des deux Amériques, dans les puissantes et nombreuses colonies anglaises qui jouissent aujourd'hui du *home rule* (notamment en Australie), aux îles Sandwich, dans l'un des empires de l'Extrême-Orient, le Japon, et dans trois républiques africaines indépendantes : Liberia, le Transvaal et la République d'Orange.

Des nombreux États qui, durant ce siècle, ont codifié leur droit public, aucun n'est jamais retourné, sinon d'une façon toute provisoire, au système de la coutume. De la nature même du principe nouveau, résulte la continuité de son expansion. Lorsqu'une nation a vu des institutions politiques, conformes à ses besoins, précisées par une loi fondamentale, cette loi ne saurait disparaître, sans que, tôt ou tard, une autre la remplace.

1. La Serbie, reconnue principauté autonome en 1830, eut une charte mort-née en 1835.

Digitized by Google

CHAPITRE VI

LA CONSTITUTION ÉCRITE.

Une étude attentive des origines de la constitution écrite permet d'en montrer le principe, non seulement dans les révolutions du XVIIIe siècle, en Amérique et en France, mais, plus haut encore, dans celle qui les a préparées l'une et l'autre au XVIe et au XVIIe siècles, dans la Réforme. On a vu comment les constitutions de ce genre se rattachent, par un lien que l'histoire peut renouer, aux *covenants* ecclésiastiques des congrégations puritaines de la vieille et de la nouvelle Angleterre, la plus frappante manifestation du renversement complet de l'ancien ordre hiérarchique et du transfert de la suprématie à la communauté des fidèles. A ce point de vue on peut dire qu'elles procèdent de l'idée de la souveraineté de l'individu, proclamée par la révolution religieuse, en cette double formule : — Libre examen, sacerdoce universel, — et réalisée, dans le domaine politique, par la démocratie moderne. On n'a pas de peine à s'expliquer de la sorte comment l'apparition des unes a coïncidé avec l'avènement de l'autre.

Le type de la constitution écrite, tel qu'il a été

Digitized by Google

conçu par ceux-là mêmes qui l'ont mise à la base de l'État nouveau, est la constitution démocratique, expression de la volonté souveraine d'une nation. Cette nation leur est apparue, comme l'ensemble organisé des individus groupés sur un certain territoire. Ils ont distingué soigneusement d'avec elle, puis respectivement séparé, les pouvoirs politiques qui sont ses organes, et les ont subordonnés à ses déterminations suprêmes. Lorsqu'on a voulu leur emprunter leur œuvre, sans admettre leurs conceptions, on s'est heurté à des difficultés qui tiennent à son essence même.

Pour faire vraiment son profit des formes constitutionnelles que nous a léguées la Révolution, il est nécessaire de se placer au point de vue des hommes de 1776 et de 1789. Il n'exclut pas toute forme monarchique de gouvernement; mais il suppose, reconnu et posé, dans le sens qu'on vient de voir, le principe de la souveraineté du peuple.

Thomas Payne disait qu'une constitution n'existe pas, tant qu'on ne peut pas la mettre dans sa poche. Il entendait par là qu'une constitution doit être écrite. Joseph de Maistre l'accuse d'avoir fait accroire de la sorte aux Français qu'une constitution est un ouvrage d'esprit, comme une ode ou une tragédie, et conclut ironiquement : « Le XVIIIe siècle, qui ne s'est douté de rien, n'a douté de rien, « c'est la règle. » Joseph de Maistre ne comprenait pas Thomas Payne et Thomas Payne n'eût pas compris Joseph de Maistre. Le sens qu'ils donnaient, l'un et l'autre, aux mêmes mots était différent.

Digitized by Google

Le publiciste catholique pense qu'une constitution est une œuvre divine, que les hommes ne sauraient élaborer. Le traité qu'il a consacré à ce sujet est le développement des propositions suivantes :

« I. Les racines des constitutions politiques exis-
« tent avant toute loi écrite.

« II. Une loi constitutionnelle n'est et ne peut
« être que le développement ou la sanction d'un
« droit préexistant non écrit.

« III. Ce qu'il y a de plus essentiel, de plus intrin-
« sèquement constitutionnel et de véritablement
« fondamental, n'est jamais écrit et même ne sau-
« rait l'être.

« IV. La faiblesse et la fragilité d'une constitu-
« tion sont en raison directe de la multiplicité des
« articles constitutionnels écrits [1]. »

Ces thèses contiennent une grande vérité et une grosse erreur. La vérité, c'est qu'une constitution ne s'improvise pas, que toute loi suprême, digne de ce nom, procède d'un droit public préexistant. L'erreur, c'est qu'il y ait incompatibilité entre ce qui est fondamental et ce qui est formulé par écrit.

Le but des constitutions écrites n'est pas de créer de toutes pièces des formes de gouvernement. C'est de consacrer celles qui existent, qu'elles soient le résultat d'une révolution violente ou l'œuvre d'une évolution séculaire. En ce sens, « les constitu-

1. *Essai sur le principe générateur des constitutions écrites.* (*Œuvres.* Lyon, 1884. I, 243 ss.)

Digitized by Google

tions croissent », comme l'a dit Mackintosh. Il ajoutait : « On ne les fait pas ». Pourquoi donc en a-t-on fait et pourquoi, plus que jamais, en fait-on? Pourquoi le système anglais est-il aujourd'hui à peu près isolé en Europe et pourquoi le système américain et français est-il celui de la plupart des peuples libres ou qui aspirent à la liberté?

C'est que *faire* n'a pas ici le sens de *créer* et que, d'autre part, une constitution écrite n'est pas seulement la simple codification des usages, des formes du gouvernement. C'est encore une garantie que ces usages, ces formes, tels qu'ils ont été consacrés, telles qu'elles ont été fixées, ne subiront aucune modification sans l'assentiment de ceux qui les ont établis. L'interprétation du droit coutumier dépend, dans une trop large mesure, du bon plaisir de celui qui l'applique. On l'a remplacé par un droit plus positif.

Si Louis XVI, entrant résolument et sans arrière-pensée dans les vues de l'Assemblée Nationale, lui eût accordé d'emblée, sans combat, tout ce qu'elle demandait à la monarchie, s'il eût déclaré qu'il abdiquait le pouvoir absolu et s'il eût gouverné comme il le promettait, il eût bénéficié d'un grand élan de reconnaissance. Mais la tâche de l'Assemblée n'eût point été accomplie. La France fût restée inquiète et tourmentée. Il fallait qu'une constitution formelle, qu'un droit écrit, garantît l'avenir. Et il fallait que cette loi suprême fût portée par la nation, non point octroyée par le monarque.

Lorsqu'un peuple se donne une constitution, il

Digitized by Google

formule son droit constitutionnel, tel que ce droit existe, ou avec les changements qu'il désire y apporter, de telle façon que ce droit soit réellement pour lui une sauvegarde contre toutes les tentatives faites pour porter atteinte à ses libertés. Dans un état monarchique, le sceptre pouvant tomber en de mauvaises mains, c'est contre le pouvoir exécutif qu'il aura à prendre ses sûretés. Dans une république, ce sera plutôt contre le législatif. Dans une démocratie avancée, il aura à se prémunir contre ses propres entraînements.

Le caractère fondamental d'une constitution écrite est donc d'être une loi de protection politique, une *loi des garanties*. Garantie de la nation contre les usurpations des pouvoirs auxquels elle a dû confier l'exercice de sa souveraineté, garantie aussi de la minorité contre l'omnipotence de la majorité. Ce résultat est ordinairement poursuivi par la déclaration des droits des citoyens, par une détermination exacte de l'organisation des pouvoirs et de leurs rapports respectifs, et, dans nombre de cas, par certaines dispositions spéciales, jugées nécessaires en raison d'une situation politique particulière..

La constitution élaborée de la sorte n'est pas le code complet du droit constitutionnel d'un pays. C'est la partie qui en a été spécialement sanctionnée par le souverain et qui peut servir, en cas de transgression, à fonder un recours contre l'autorité coupable. Il existe, à côté d'elle, des traditions, des usages, qui peuvent avoir une grande importance

Digitized by Google

comme lois non-écrites. Ainsi, aux États-Unis, aucun article de la constitution fédérale n'interdit de réélire un même président pour la seconde fois. Et cependant, depuis que Washington fit, sur l'autel de la République, le sacrifice de la troisième présidence qu'on le suppliait d'accepter, nul n'a osé se présenter, plus de deux fois, aux suffrages des électeurs. Les partisans du général Grant crurent, en 1880, que la popularité du héros de la guerre de sécession leur permettrait de faire fléchir la règle en sa faveur, ils durent y renoncer, devant l'attitude décidée de l'opinion publique. Et l'on s'accorde à dire que cette épreuve a été décisive. Il n'est pas difficile de citer des exemples analogues, même dans les pays qui tiennent le plus au principe de la loi positive. A plusieurs reprises, on a vu la jurisprudence des cours françaises se fonder sur certains articles introduits dans le droit public de l'État par des constitutions disparues. L'article 75 de la constitution de l'an VIII, par exemple, statuait que les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne pouvaient être poursuivis, pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État. Le principe contenu dans cet article a été appliqué par les tribunaux, sous tous les régimes, et, en 1870, comme on avait particulièrement souffert de cette jurisprudence pendant le dernier règne, un décret fut rendu, le 19 septembre, qui porte en tout autant de termes : « L'article 75 de la constitution de l'an VIII est abrogé. »

D'une façon générale, on peut établir qu'une consti-

Digitized by Google

tution ne doit pas contenir de dispositions contingentes. On peut même accorder à M. Jules Ferry que la concision est une qualité des bonnes constitutions [1]. Mais à condition qu'il ne s'agisse que de forme. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de concision, on supprimât des garanties, qu'on écourtât la loi fondamentale par amour de la brièveté. Le but d'une charte écrite étant, avant tout, de protéger, la meilleure n'est pas la plus courte, c'est celle qui abrite le mieux. Ceci paraît évident. On l'oublie parfois cependant, en Europe, et il n'est pas mauvais de le rappeler.

Les citoyens des États-Unis ont fait plus d'une fois la coûteuse expérience des errements parlementaires. Des trois pouvoirs, c'est le législatif qui, dans les démocraties représentatives, est le plus tenté de se conduire en souverain. C'est celui dont les fautes sont le plus difficile à prévenir et à réparer. Pour se défendre contre leurs représentants au sein des législatures, les Américains ont d'abord diminué leur compétence, en leur retirant l'élection des magistrats et en donnant aux gouverneurs, élus par le peuple, un *veto* suspensif. Puis, à la suite de nouveaux abus, la défiance populaire a restreint le champ d'activité des assemblées, en faisant entrer dans les textes constitutionnels, établis par des plébiscites, une infinité de matières qui n'y figurent que parce qu'elles sont ainsi sous-

1. *Exposé des motifs du gouvernement touchant la revision de la constitution* (1884).

Digitized by Google

traites à l'action des parlements. La première constitution de Virginie, rédigée en 1776, avait quatre pages in-4°. En 1830, la seconde en eut sept du même format. En 1850, la troisième en compta dix-huit, et celle d'aujourd'hui, qui remonte à 1870, en a vingt-deux. En 1776, la constitution du New-Hampshire comptait environ six cents mots. Celle du Missouri, datée de 1875, en présente vingt-six mille [1].

Voilà certes des textes qui ne se distinguent pas par la brièveté. Est-ce à dire que les Américains ont tort? En aucune façon. Ils ont cherché un moyen de se protéger efficacement contre la corruption et l'intrigue qui trop souvent ont déshonoré leurs législatures. La constitution le leur offrait. C'est pour cela qu'elle est faite. En confiant à sa garde les intérêts qu'ils craignaient de voir compromis, ils n'ont pas, quelque longue qu'en soit la liste, porté atteinte à la majesté de l'acte constitutionnel. Ils ne l'ont pas non plus, n'en déplaise à Joseph de Maistre, frappé de faiblesse et de fragilité. Les constitutions américaines ne sont pas moins respectées et obéies aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a cent ans.

S'il est des pays où les chartes fondamentales ont perdu quelque chose de leur importance première, ils se trouvent en Europe. La science allemande, si puissante dans le vieux monde, a abandonné de nos jours la doctrine de ses grands jurisconsultes du commencement et du milieu de ce siècle. Elle assi-

1. *Cf.* Bryce, *The American Commonwealth*, 2e édition, Londres, 1889, I, 438.

Digitized by Google

mile peu à peu la loi constitutionnelle à la loi ordinaire. Au même moment, pour des raisons politiques, la France a vu réduire à un minimum de dispositions son droit constitutionnel écrit. Il est résulté de ces coïncidences un amoindrissement indéniable du prestige de la loi des lois. Il faut espérer que cet amoindrissement n'est que momentané. Car nous marchons à des temps où les constitutions, solidement assises au-dessus des parlements et des foules, seront de plus en plus nécessaires [1].

La démocratie, a-t-on dit, est plus qu'une forme de gouvernement, c'est un état de la société. C'est l'état auquel tendent, par une loi d'évolution qui semble inéluctable, toutes les nations contemporaines. Les unes y sont déjà arrivées et font, pour elles-mêmes et pour les autres, l'expérience difficile du gouvernement populaire. D'autres y marchent à pas plus ou moins rapides. D'autres enfin sont encore retenues sur la pente par la force de leurs traditions médiévales ou par l'imperfection de leur culture. Mais toutes y sont fatalement entraînées par les conquêtes de la science et de l'industrie, par la suppres-

1. Il n'est peut-être pas inutile de mentionner ici qu'une divergence fondamentale sépare la jurisprudence constitutionnelle américaine de celle qui s'est établie en Europe. Tandis qu'en France, et dans les pays qui ont adopté le système français, l'acte, par lequel le pouvoir législatif violerait un article de la constitution, ne peut donner lieu qu'à un recours politique, aux États-Unis, le pouvoir judiciaire connaît de l'inconstitutionnalité des lois. Les tribunaux peuvent, de ce chef, déclarer de nul effet les actes des législatures. (Voir plus loin, IIIe partie, livre I, chapitre VIII.)

Digitized by Google

sion des distances, par la diffusion du savoir, par tout ce qui constitue le progrès moderne. Or l'État démocratique est celui qui a le plus besoin d'une constitution écrite très haut placée. Dans une monarchie où, de droit et de fait, le prince possède un pouvoir personnel, les minorités peuvent trouver en lui un protecteur. Dans une démocratie, la loi qui est au-dessus du législateur lui-même, est leur unique sauvegarde contre une majorité qui abuserait de son pouvoir. Sauvegarde temporaire, il est vrai, puisque en dernière analyse la volonté du nombre doit prévaloir, mais sauvegarde quand même, et d'une importance capitale, puisqu'elle empêche les coups de surprise, qu'elle permet d'organiser la résistance et qu'elle oblige en tout cas la majorité à mesurer, avant d'agir, toute la portée de ses actes.

Il faut que les constitutions, comme instrument de protection, soient stables et au-dessus des atteintes du pouvoir législatif ordinaire. Il faut en outre que, comme expression d'un droit qui progresse sous l'impulsion de la volonté collective, elles puissent être modifiées avec une certaine facilité, qu'il soit possible de mettre incessamment d'accord la lettre des textes avec l'esprit des institutions. Tel est le but des « amendements », au sens américain du mot. Il arrive que ceux qui sont chargés de les rédiger ou de les édicter, devancent plus ou moins, dans leurs formules, les réquisitions de l'opinion, que des changements sont apportés à la loi écrite avant qu'ils soient passés en fait dans la constitution du pays, avant même qu'ils aient été sérieu-

Digitized by Google

sement réclamés. Alors, si la raison publique, qui n'abdique jamais ses droits, fût-ce devant la volonté clairement exprimée des masses, ne les ratifie pas, ces innovations sont écartées tôt ou tard.

Il est nécessaire que ce travail de codification suprême, que cette mise en œuvre de réformes fondamentales, s'accomplisse d'une façon normale, suivant une méthode régulière. Pour assurer ce résultat, on a inscrit dans la plupart des constitutions modernes ce qu'on appelle aujourd'hui, en France, des « clauses de revision. »

Ces clauses de revision fournissent un moyen rapide, quoique non point unique, de déterminer la nature de l'œuvre constituante dans chacun des pays où le législateur en a élaboré. Elles forment le sujet principal de cette étude.

Au point de vue de leur origine et de leur caractère juridique, les constitutions écrites de notre temps peuvent se subdiviser en deux grandes catégories : les *chartes* octroyées et les *pactes* d'une part, les *constitutions* fondées exclusivement sur le principe de la souveraineté du peuple, de l'autre.

Cette distinction est le fondement de la classification que nous avons adoptée.

Digitized by Google

II

CHARTES OCTROYÉES

ET

PACTES CONSTITUTIONNELS

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE I

GROUPE ALLEMAND

CHAPITRE PREMIER

DE LA CHARTE AU CONTRAT.

« Par sa nature, l'acte constituant est une œuvre « synallagmatique ; c'est un acte entre parties dont « l'une et l'autre donnent et reçoivent tour à tour [1]. » Telle est la définition de Klüber, le jurisconsulte qui, pendant trente années, de 1807 à 1837, fut en Allemagne, l'autorité la plus haute et la plus écoutée en ces matières. Ami et confident du prince de Hardenberg, conseiller des plénipotentiaires allemands au congrès de Vienne, à la fois professeur et diplomate, Klüber qui avait fait son étude spéciale du droit public de la Confédération du Rhin d'abord, puis, plus tard, de celui de la Confédération germanique, avait qualité pour juger les constitutions de son

1. *Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten.* 4e éd., Francfort, 1840, p. 406 (§ 283, note *e*).

Digitized by Google

pays et de son temps. Or, ces constitutions sont encore aujourd'hui celles de la plupart des États de l'empire, et, à côté de la charte jurée, en 1830, par Louis-Philippe, ont plus ou moins servi de modèle à tous les souverains et à toutes les assemblées qui ont fondé en Europe de nouvelles monarchies constitutionnelles.

La formule du professeur d'Erlangen et de Heidelberg était inconnue à la Révolution. C'est l'expression la plus exacte du système que la force même des choses avait créé dans la Confédération germanique.

Le principe de la nécessité d'une loi fondamentale écrite étant admis par les princes, leur première idée avait été de l'octroyer, en vertu de leur pouvoir suprême, selon l'exemple que venait de donner Louis XVIII, le type du parfait souverain restauré. Incontinent ils s'étaient mis en devoir de promulguer des chartes. Mais plusieurs, et leur aventure servit aux autres d'enseignement, avaient compté sans leurs sujets. Les vingt-cinq années qu'on venait de vivre avaient beaucoup appris à ces sujets et si, du passé lointain, ils n'avaient pas tout oublié, ils entendaient faire respecter, dans la mesure du possible, ce qu'ils considéraient désormais comme leurs droits. Des chartes, où était trop visible l'étiquette du bon plaisir, furent refusées dans la principauté de Waldeck (1814), en Würtemberg (1815-1819), dans la Hesse-Électorale (1815 et 1816), puis dans la principauté de Lippe-Detmold (1819), dans le grand-duché de Hesse (1820), et plus tard

Digitized by Google

encore dans la principauté de Hohenzollern-Sigmaringen et dans le royaume de Hanovre (1833).

Que faire en présence de ces manifestations répétées de l'esprit du temps? On ne voulait à aucun prix, cela va sans dire, du système des constitutions établies par un acte de la nation elle-même. Les plus avancés du reste n'y songeaient pas. Cela avait été le système de l'ennemi. Ce que demandaient ceux qui refusaient les chartes octroyées, c'était un accord, entre le souverain et l'assemblée des États, sur le texte de la loi fondamentale. L'époque féodale offrait plus d'un exemple de ces pactes de droit public avec les maisons princières. On y fut ramené par les circonstances.

De nos jours, les jurisconsultes allemands, lorsqu'ils traitent de l'origine de la souveraineté, ou déclarent qu'elle n'appartient ni au peuple, ni au prince, mais que c'est l'État, considéré dans son indivisibilité, qui en est le sujet, — ce qui, comme on l'enseigne en France [1], est déplacer la question, car il ne s'agit pas de savoir qui est le *sujet*, mais qui est la *source* de la souveraineté, — ou bien identifient la souveraineté avec la force et l'attribuent au monarque, regardant les chambres qui partagent avec lui le pouvoir législatif, non comme des assemblées auxquelles le peuple a confié le soin de contrôler le gouvernement, mais comme des conseils que le prince a bien voulu s'adjoindre pour être aidé dans l'exercice de sa prérogative.

1. Professeur Larnaude à son cours (Faculté de Droit de Paris).

Digitized by Google

Ces théories, formulées avec un talent et un savoir incontestés, peuvent être soutenues au point de vue juridique et philosophique. Elles ne sauraient l'être, comme on voit, au point de vue historique, même quant au pays où elles sont nées. Le témoignage de Klüber, qui savait mieux que personne comment se sont constitués les États de l'Allemagne contemporaine, en est la meilleure preuve. Cet auteur énumère comme ayant, à teneur de leur texte même, le caractère de contrats, les chartes constitutionnelles de la couronne des Pays-Bas (1815) [1], du grand-duché de Saxe-Weimar-Eisenach, de la principauté de Waldeck, de la ville libre de Francfort (1816), du duché de Saxe-Hildburghausen (1818), du Wurtemberg (1819), du Brunswick (1820 et 1832), du duché de Saxe-Meiningen (1829), de la Hesse-Électorale, du duché de Saxe-Altenburg, du royaume de Saxe (1831), des principautés d'Hohenzollern-Sigmaringen (1833) et de Lippe (1836).

On peut admettre que, l'État formant une unité organique, les constitutions sont des lois suprêmes, émanées d'une souveraineté indivisible, et qu'il ne doit pas y avoir de contrats à ce sujet entre princes et peuples. On ne saurait nier qu'il y en ait eu. C'était le seul moyen de concilier le droit du passé qu'on ne voulait pas renier et le droit du présent qu'on voulait maintenir. De ce compromis sont nées la plupart des royautés constitutionnelles du continent européen.

1. En vigueur, dans le Luxembourg, jusqu'en 1841.

Digitized by Google

CHAPITRE II

LA CHARTE DE SAXE-WEIMAR ET LA CONSTITUTION DU ROYAUME DE WURTEMBERG.

La charte du grand-duché de Saxe-Weimar, du 5 mai 1816, a servi de modèle au plus grand nombre de celles qui ont été rédigées dans les États secondaires de la Confédération germanique. Elle est signée : Charles-Auguste, — le protecteur et l'ami de Gœthe et de Schiller. Il l'avait lui-même, à plusieurs reprises, annoncée en ces termes : « Une con-« stitution qui sera la loi suprême du grand-duché « et vaudra comme pacte fondamental entre le « prince et ses sujets [1]. »

Des états généraux furent convoqués pour en préparer le projet, de concert avec la commission du gouvernement. Leur œuvre fut soumise au souverain qui la promulga, non sans y avoir apporté toutefois certaines modifications de détail. « Ce n'est que par notre sanction », avait dit Charles-Auguste, dans l'édit de convocation de l'Assemblée « que le « projet obtiendra force exécutoire et deviendra la

1. Lettres patentes des 15 novembre 1815 et 24 janvier 1816. Édit du 30 janvier 1816, § 49.

Digitized by Google

« loi fondamentale de notre grand-duché » (§ 50). L'article 123 était ainsi conçu :

« A cette loi fondamentale du grand-duché de Saxe-Weimar-Eisenach et à la constitution qu'elle établit, aucun changement ne sera apporté, sur aucun point, ni directement, ni indirectement, ni par abrogation, ni par adjonctions, sans l'accord du prince et des États du pays. »

On le voit, le caractère contractuel est nettement indiqué dans la charte, comme dans les textes qui l'ont précédée. Toutefois, on reconnaît aussi que, dans la convention ainsi formée, les parties contractantes ne sont pas sur un pied d'égalité. L'autorité du prince est prépondérante.

La pacte constitutionnel du Wurtemberg, daté du 25 septembre 1819, et encore en vigueur aujourd'hui, nous offre le type opposé.

Depuis le moyen âge, le pays souabe qui devait former, en 1805, le noyau d'un royaume, avait joui, comme comté d'abord, puis comme duché, de libertés si étendues que Fox les a comparées à celles de l'Angleterre [1]. Ces libertés avaient été assurées aux représentants du clergé, de la noblesse et des villes par une série de contrats de droit public, faits avec la maison régnante. Les États du pays s'étaient ainsi

I. « Il n'y a en Europe que deux pays qui aient des constitutions, l'Angleterre et le Würtemberg. » Voir l'*Edinburgh Review* LVIII, 165, 168.

Digitized by Google

élevés peu à peu en face d'elle, comme une puissance qu'elle n'avait point créée et qui balançait la sienne. Cette puissance disparut pendant les dix années de gouvernement absolu qui suivirent le bouleversement de l'ancien ordre de choses, l'agrandissement du territoire et la transformation du duché en royaume, sous le protectorat de Napoléon. Elle ne fut point brisée. Si le roi Frédéric avait caressé l'idée chimérique de s'en débarrasser de la sorte à la faveur de la Révolution elle-même, il dut voir assez vite qu'il s'était trompé. A son retour du congrès de Vienne, lorsqu'il voulut octroyer à ses sujets une charte de bon plaisir, le cadeau fut carrément refusé par l'assemblée des États. Ce fut le début d'un conflit, qui dura jusqu'en 1819 et ne prit fin que par le retour au système contractuel et la reconnaissance, non déguisée, de l'égalité des parties. La constitution adoptée, de part et d'autre, le 25 septembre, avait été préparée en commun par une commission mixte composée de sept députés de l'assemblée et de quatre commissaires royaux. La ratification fut annoncée dans les termes suivants, par Guillaume Ier, qui venait de succéder à son père :

« La loi fondamentale de la monarchie résulte d'un libre accord avec les États du pays ; c'est le plus beau monument de l'entente entre le roi et son peuple. La constitution du royaume est signée par nous et tous les membres de l'assemblée des États convoqués pour l'élaboration de cette œuvre importante. Les États réunis ont reçu de notre bouche la promesse

Digitized by Google

solennelle que nous avons faite de maintenir l'intégrité du pacte constitutionnel [1]. »

Le dit pacte ne contient pas de clause de revision. Une charte octroyée, ou née d'un contrat, est un acte parfait une fois pour toutes. Il est assez logique qu'elle ne comprenne pas de disposition prévoyant des amendements futurs. Telles les chartes de Louis XVIII et de Louis-Philippe. On peut admettre que si, par la suite, la nécessité d'un changement se fait sentir, dans le premier cas, celui de la concession gracieuse, le roi s'avisera et suivra la procédure qu'il jugera appropriée aux circonstances, dans le second, celui du pacte, une convention nouvelle interviendra entre les parties, qui remplacera la première ou lui sera annexée.

On a vu que la charte de Saxe-Weimar établissait, dans son article 123, qu'aucun changement ne serait apporté à la loi fondamentale du grand-duché, sans l'accord du prince et des États du pays. Cette disposition se trouve en tête du chapitre VI et dernier, intitulé : « De la garantie de la constitution », lequel impose au prince, de même qu'à tous les fonctionnaires de l'État, l'obligation de s'engager solennellement, avant d'entrer en charge, à respecter les principes de la loi fondamentale, et déclare crime de haute trahison tout acte accompli dans le but de

1. Manifeste du 2 sept. 1819. — Comparer, dans le Préambule de la constitution, les passages où il est parlé du désir du roi de voir une constitution s'établir par voie contractuelle et de la manière dont il a été réalisé.

Digitized by Google

la violer secrètement ou de la renverser par la force. Le meilleur commentaire de cet article est donné par celui qui forme la conclusion de la charte de la principauté peu éloignée de Waldeck-Pyrmont, charte sanctionnée par le prince, le 19 avril 1816, au moment où l'assemblée convoquée par Charles-Auguste délibérait à Weimar.

« Ce pacte constitutionnel, auquel, comme nous l'espérons, on reconnaîtra une inspiration suffisamment libérale, et duquel nous-même, non plus que nos successeurs, ne voulons et ne devons nous écarter en rien, sans l'assentiment de nos fidèles États, a été dûment conclu de part et d'autre. Notre gouvernement est chargé de la promulgation. »

Le but de l'article 123 de la constitution de Saxe-Weimar, textuellement reproduit dans celles de Saxe-Hildburghausen (1818), de Saxe-Cobourg (1821), de Saxe-Meiningen (1824 et 1829), et de Saxe-Altenburg (1831) [1], n'est pas d'établir à l'avance une procédure de revision, mais, au contraire, de garantir la charte contre toute tentative de modification, par une voie autre que celle suivie lors de son établissement contractuel. On croyait nécessaire de rappeler de la sorte au souverain le caractère des concessions qu'il avait faites et l'impossibilité, où il serait à l'avenir, de les modifier de sa propre autorité. L'initiative de la législation appartenant à lui seul, on ne se préoccupait pas de l'autre partie.

1. Voir également les projets de constitution de Schwarzbourg-Sondershausen (1830) et de Hohenzollern-Sigmaringen (1832).

Digitized by Google

CHAPITRE III

LA CLAUSE DE REVISION DANS LA LOI FONDAMENTALE DES PAYS DE LA COURONNE D'ORANGE-NASSAU ET DANS LES CONSTITUTIONS DE LA BAVIÈRE, DU ROYAUME DE SAXE, DE LA HESSE-ÉLECTORALE, ETC.

La constitution en vigueur dans le Luxembourg, rattaché par le congrès de Vienne à la Confédération germanique, est la première des chartes du temps qui contienne un chapitre expressément consacré aux amendements futurs. C'était, comme on sait, la loi fondamentale des Pays-Bas, dont les auteurs, sans adopter les principes démocratiques de l'époque révolutionnaire, avaient cependant eu sous les yeux le titre IX du statut de la République batave : « De l'action politique du peuple sur la constitution », et le règlement y annexé, « touchant le mode de revision de la constitution. »

Le chapitre XI de la charte du royaume des Pays-Bas, en date du 24 août 1815, est ainsi conçu :

« *Des modifications et additions.* »

ART. 229. — « Lorsque l'expérience aura démontré la nécessité de modifications et d'additions à la loi

Digitized by Google

fondamentale, ces modifications seront précisées par l'acte législatif qui en déclarera la nécessité.

ART. 230. — « Cet acte sera envoyé aux États provinciaux lesquels enverront alors, dans le délai qui y sera spécifié, et à la suite d'une élection faite en la forme usitée, un nombre de députés extraordinaires aux États-Généraux, égal à celui des députés ordinaires.

. . . . . .

ART. 232. — « La seconde chambre des États-Généraux ne pourra prendre aucune décision sur un amendement ou une adjonction à la loi fondamentale, si les deux tiers de ses membres ne sont pas présents; ses décisions seront prises à la majorité des trois quarts des voix exprimées.

« Toutes les règles établies pour l'élaboration d'une loi seront scrupuleusement suivies.

ART. 233. — « Aucune modification à la loi fondamentale, ou à l'ordre de succession au trône, ne pourra être prise en considération pendant une régence.

ART. 234. — « Les modifications et additions à la constitution seront annexées à celle-ci et promulguées solennellement. »

La charte du nouveau royaume de la maison d'Orange-Nassau était l'une des plus libérales de l'époque. Elle accordait à la seconde chambre des États-Généraux l'initiative de la législation, par conséquent aussi, conformément aux articles 229 et 230, celle de la revision constitutionnelle. On voit que cette revision pouvait avoir lieu en tout temps, sans formes dilatoires, et que le pays était consulté par voie de doublement extraordinaire de la députation des provinces aux États-Généraux. La condition du

Digitized by Google

quorum des deux tiers des membres et de la majorité des trois quarts des votants, dans la seconde chambre de la législature, semble avoir été en partie suggérée par la disposition de la constitution norvégienne de 1814 qui requiert la majorité des deux tiers au sein du Storthing [1]. La clause prescrivant une majorité spéciale fut rendue plus restrictive encore, à raison de la plus grande latitude qu'on accordait d'autre part aux constituants.

Les dispositions qu'on vient de lire furent reprises, en 1818, par le législateur bavarois, et combinées par lui avec celles de la charte de Saxe-Weimar, en ces termes :

« Des modifications à la teneur de l'acte constitutionnel, ou des additions à cet acte, ne peuvent y être apportées sans l'assentiment des États.

« Les propositions y relatives émanent exclusivement du Roi. Ce n'est que lorsque celui-ci les a présentées aux États qu'ils peuvent en délibérer.

« Pour qu'une décision sur des questions d'une pareille importance soit valable, il faut la présence des trois quarts des membres participants à la session de l'assemblée, dans chacune des deux chambres, et une majorité des deux tiers des voix. »

Ceci est l'article 7 du dixième titre du statut de la Bavière. Il est qualifié, dans la déclaration du roi qui sert de préambule à la charte : « Une garantie

1. Voir plus loin, p. 120.

Digitized by Google

« de la constitution, assurant l'avenir contre les « changements arbitraires, sans empêcher le pro- « grès, sans fermer la porte aux améliorations « réclamées par l'expérience. »

De la sorte, sans établir positivement, affirmativement, une procédure de revision constitutionnelle, la Bavière entrait cependant, sur ce point aussi, dans la voie que la Révolution avait ouverte. 1848 devait l'y engager plus avant. Un amendement, du 4 juin, accorda aux chambres un droit d'initiative limité à la revision des titres IV, VII, VIII et X, concernant les droits et les devoirs individuels, les attributions du parlement, le pouvoir judiciaire et la garantie de la constitution [1].

Les dispositions de l'article ci-dessus ont été reproduites, en 1831, dans la constitution du royaume de Saxe, avec cette différence que le droit de proposer au roi des modifications au pacte fut de suite attribué aux États, sans restriction autre que celle d'une délibération répétée, dans deux assemblées consécutives [2].

Le procédé des délibérations multiples, au sein d'assemblées successives, inauguré jadis en Europe par la première constituante française, venait d'être

1. *Gesetz, die stændische Initiative betreffend, vom 4. Juni 1848*, art. 2.

2. Art. 152. — Le projet du gouvernement, en date du 1er mars 1831, adoptait purement et simplement le système de la constitution bavaroise. Voir *Entwurf der Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen, vom 1. März 1831, den Versammelten Stænden vorgelegt*, § 144.

Digitized by Google

remis en lumière, dans la Hesse-Électorale, par la charte du 5 janvier 1831 :

« Pour l'acceptation d'un projet de modifications ou d'interprétation du présent acte constitutionnel, est requise, soit l'unanimité des membres présents du Landtag, soit une double majorité des trois quarts des voix exprimées dans deux assemblées consécutives [1]. »

Jusqu'à l'époque où la Prusse reçut enfin sa constitution, si souvent promise, si longtemps attendue, les États de la Confédération germanique, qui légiféraient sur la matière, adoptèrent l'une ou l'autre des règles qu'on vient de voir [2].

Du côté des assemblées, on ne mettait pas en question le caractère contractuel des chartes. Mais on craignait les réserves mentales des gouvernants, et le désir qu'on avait d'empêcher le prince de jamais reprendre sa liberté, engageait à stipuler expressément qu'aucune modification ne pourrait être appor-

1. Art. 153. — Art. 97. « Les États peuvent formuler des propositions tendant à la création de lois nouvelles, de même qu'à la modification ou à l'abrogation de dispositions existantes. »

2. *Cf.* Constitution du grand-duché de *Bade*, du 22 août 1818, § 64 (majorité des 2/3). — Constitution du 17 décembre 1820, de Hesse-Darmstadt, art. 110. — Projet de loi fondamentale pour le *Hanovre*, du 15 novembre 1831 (*quorum* des 3/4, majorité des 2/3, nécessité d'un double décret, de deux Landtags successifs, pour proposer un amendement au roi). Constitution du 6 août 1840, art. 180 (un *quorum* des 3/4, et l'unanimité du Landtag, ou les votes de deux assemblées successives, à la majorité des 2/3, sont de rigueur pour l'exercice du droit d'initiative constituante). — Loi fondamentale de la principauté de *Schwarzbourg-Sondershausen*, du 24 septembre 1841, art. 208.

Digitized by Google

tée à la constitution, sans l'assentiment des représentants du pays. En outre, comme une majorité simple ou unique pouvait être trop facilement gagnée aux vues du souverain, on crut bientôt devoir recourir aux garanties exceptionnelles : la consultation de deux assemblées successives, les *quorums* extraordinaires, les majorités spéciales. Ces dispositions, qui, en Amérique et en France, avaient eu pour but de parer au danger des entraînements parlementaires, devenaient, en Allemagne, une précaution contre les tentatives de réaction des conseillers de la couronne.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

CONSTITUTION PRUSSIENNE ET CONSTITUTION DE L'EMPIRE ALLEMAND

En 1848, lorsque le roi de Prusse, Frédéric-Guillaume IV, cédant à la pression des circonstances, convoqua, à Berlin, une assemblée nationale issue du suffrage universel et lui présenta une constitution, le projet contenait, selon l'usage, des restrictions quant aux amendements futurs : un *quorum* de votants, comprenant la moitié au moins des membres des deux chambres, et une majorité des deux tiers des voix [1].

La commission parlementaire, chargée d'examiner le pacte que le souverain entendait conclure avec son peuple, adopta l'article. Mais l'assemblée ne put en délibérer. Elle avait le tort, aux yeux du prince et de ses ministres, de se considérer comme une constituante et de préparer un projet d'ensemble qu'elle paraissait vouloir imposer [2]. Le 9 novembre, sous le prétexte qu'elle se laissait influencer par les menaces d'insurrection de la capitale, elle était prorogée

1. Projet du 20 mai 1848.

2. Le titre officiel de l'assemblée était : « *Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verfassung.* » Lettres patentes du 13 mai 1848.

Digitized by Google

avec ordre de se transporter à Brandebourg. Quelques semaines plus tard, le 5 décembre, elle était définitivement dissoute.

En même temps que l'édit de dissolution, parut une charte que Frédéric-Guillaume octroyait à ses sujets, « eu égard aux circonstances extraordinaires qui « avaient rendu impossible l'entente projetée ». Le réveil était dur, pour un peuple auquel on avait promis solennellement « une constitution, établie sur « les bases les plus larges, par voie d'entente avec « une assemblée de représentants de la nation libre- « ment élus et munis de pleins pouvoirs [1] ».

Frédéric-Guillaume IV avait des sentiments trop élevés pour songer, en aucune façon, à reprendre sa parole royale. Mais on lui avait présenté un moyen de la tenir, qui semblait compatible avec le maintien de sa prérogative. C'était d'ajouter à la charte qu'aussitôt les chambres réunies, elle serait soumise « à une revision par voie législative ». En conformité de cette déclaration, l'article destiné, dans le projet primitif, à soumettre à des conditions restrictives la modification de l'acte constitutionnel fut abandonné et remplacé par un article 107, portant que cet acte pourrait être amendé par la voie ordinaire de la législation.

Ainsi tombait l'ancien système et, au lieu de statuer négativement sur la revision, on établissait une procédure positive. Malheureusement c'était aux dépens de la distinction entre la loi constitu-

1. Décret du 2 avril 1848.

Digitized by Google

tionnelle et la loi ordinaire. Cette innovation, ou plus exactement, ce retour en arrière du droit public prussien, devait exercer par la suite une influence considérable sur la pensée des jurisconsultes allemands et, par l'autorité de leur enseignement et de leurs écrits, sur la science contemporaine, en Europe. On voit que la mesure était due aux circonstances toutes spéciales d'une situation politique exceptionnelle.

La loi électorale particulière, en vertu de laquelle fut nommée la seconde des chambres instituées par la charte, quoique moins libérale que celle d'où était sortie l'assemblée dissoute, avait respecté, conformément à la promesse d'une « représentation nationale librement élue », les deux principales conquêtes de 1848 : le suffrage universel (au second degré), le scrutin secret. C'était trop encore pour que l'entente devînt possible entre le Landtag et les conseils du gouvernement. Avant même que les chambres eussent reçu le rapport de leurs commissions sur l'œuvre de revision qu'on leur avait attribuée, parut un décret de prorogation de l'une et de dissolution de l'autre (27 avril 1849). Celle-ci avait paru révolutionnaire, en donnant son adhésion au projet de constitution allemande du Parlement de Francfort et en réclamant la suppression de l'état de siège qui pesait sur Berlin. Le rapport du ministère au roi ajoutait : « Les décrets de la seconde « chambre reposent, la plupart du temps, sur des « votes dans lesquels quelques voix seulement font « pencher la balance, ce qui met hors de doute que

Digitized by Google

« le résultat est, le plus souvent, l'effet d'une occur-
« rence fortuite, pure et simple. Il serait dangereux
« d'abandonner à de pareils hasards la revision de
« la constitution et l'élaboration des lois organiques
« qui s'y rattachent [1]. »

Une représentation du pays, au sein de laquelle l'imprévu jouât un moins grand rôle, fut demandée à une troisième loi électorale, supprimant le vote secret et l'égalité du droit de suffrage. Cette fois la pythie répondit à Philippe ainsi que Philippe voulait qu'il lui fût répondu. Le Landtag, réuni le 7 août 1849, revisa la constitution de concert avec le gouvernement, et le roi put en promulguer le texte nouveau, le 31 janvier 1850, comme le résultat d'un accord entre lui et les deux chambres [2].

Au cours des délibérations, la seconde chambre avait demandé le retour au système des garanties spéciales pour les revisions futures et l'appel au pays, par voie de dissolution, dans le cas où une proposition de ce genre n'obtiendrait pas, dans chaque chambre, les deux tiers des voix d'une assemblée comprenant au moins la moitié du nombre légal des membres. La première chambre maintint telle quelle la disposition de l'article 107, y ajoutant simplement la condition d'un double vote à vingt et un jours de distance. Elle agissait ainsi, dit le rapport de sa commission, « eu égard à la conjoncture

1. Rapport du 27 avril 1849.

2. « *In Uebereinstimmung mit beiden Kammern endgültig festgestellt.* » (Préambule de la constitution prussienne).

Digitized by Google

« présente et parce que le système constitutionnel « réclamait un développement ultérieur sur la base « des expériences [1] ». La seconde chambre se rangea à cette décision et l'article fut rédigé comme suit :

« La constitution peut être modifiée par la voie ordinaire de la législation. Il suffit, dans chaque chambre, de la majorité des voix exprimées dans deux scrutins successifs, entre lesquels il y aura un intervalle de vingt et un jours [2]. »

C'est ainsi qu'est demeurée définitivement, dans la constitution prussienne, la disposition la plus circonstancielle d'une charte, dont Frédéric-Guillaume IV lui-même a dit qu'elle était « l'œuvre du « moment et portait, largement empreinte, la marque « de son origine [3] ».

La revision par voie législative simple a été adoptée, en 1852, dans la constitution de Saxe-Cobourg. Elle est entrée, en 1866, dans le pacte fédéral de la Confédération de l'Allemagne du Nord, avec l'unique réserve d'une majorité spéciale au sein du *Bundesrath*[4],

1. Voir von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*. Leipzig, 1882, II, 366, note 3 *a*.

2. Constitution prussienne, art. 107.

3. Discours du 6 février 1850 aux chambres, réunies pour la prestation du serment.

4. « Les modifications à la constitution ont lieu par la voie de « la législation; toutefois, au sein du Conseil fédéral, une majo- « rité des 2/3 des voix représentées est nécessaire. » (Art. 78.)

Digitized by Google

et enfin, en 1871, dans la constitution de l'empire allemand, en ces termes :

Article 78. — « Les modifications à la constitution ont lieu par la voie de la législation. Elles sont considérées comme rejetées lorsque, dans le sein du Conseil fédéral, quatorze voix se sont prononcées contre l'adoption.

« Les dispositions de la constitution de l'empire qui consacrent les droits spéciaux de certains États, vis-à-vis de l'ensemble, ne peuvent être modifiées qu'avec l'assentiment de ces États. »

La faculté, accordée à quatorze voix, de faire échec, au sein du Conseil fédéral, à toute loi constitutionnelle, — ce qui donne à la Prusse, titulaire de dix-sept voix, un *veto* absolu, — et, dans le cas où un amendement au pacte serait de nature à modifier la situation d'un État particulier vis-à-vis de l'ensemble, la nécessité du consentement de l'intéressé, sont deux tempéraments qui tiennent manifestement au caractère fédératif de l'empire allemand et à la préoccupation de ses fondateurs d'y assurer à jamais l'hégémonie prussienne.

Digitized by Google

CHAPITRE V

LES CONSÉQUENCES DU SYSTÈME PRUSSIEN.

On peut soutenir que le fait d'appliquer à la revision la procédure de la législation ordinaire, dans le but excellent de donner au texte toute la perfectibilité dont il est susceptible, n'implique pas nécessairement l'identification de la loi constitutionnelle et de la loi organique. En théorie, c'est vrai. Voyez cependant le résultat.

Il y a une trentaine d'années, Robert von Mohl, qui était alors le prince des publicistes de l'Allemagne et qui n'était pas le dernier de ses jurisconsultes, écrivait ceci :

« Il est presque inconcevable qu'on puisse mettre « en question le rapport juridique entre les lois « constitutionnelles de notre époque et les lois « ordinaires et révoquer en doute la portée supé- « rieure des premières, tant les enseignements de « l'histoire sont clairs, tant les déclarations des « textes eux-mêmes sont précises. Et pourtant la « sophistique réactionnaire à osé s'attaquer aussi « à ce principe; c'est, en particulier, la tâche que « s'est donnée H. Bischof dans la *Deutsche Viertel-* « *jahrschrift* (III, 166 ss.). Ce jeune écrivain pré-

Digitized by Google

« Enfin ce procédé, auquel on a trop souvent re-
« cours, qui consiste à écarter, comme révolution-
« naire, toute théorie gênante et à rendre suspects
« ceux qui la défendent, et qu'on ne réfute pas,
« mérite d'être relevé sévèrement, au nom de la
« science et de la bonne foi.

« Ailleurs (*Ministerial Verantwortlichkeit und*
« *Staatsgerichtshöfe in Deutschland.* Giessen, 1859
« p. 41 s.), le même auteur cherche à établir les
« propositions suivantes :

« — La volonté du législateur étant suprême dans
« l'État, la force obligatoire des règles posées par
« lui ne dépend pas de leur contenu. A ce point de
« vue, la loi doit être toute-puissante et la contra-
« diction qu'il pourrait y avoir, entre elle et la consti-
« tution, doit être qualifiée d'apparente seulement,
« par cette raison que le législateur est compétent
« pour déterminer lui-même la notion de constitu-
« tionnalité. —

« Il est clair cependant que la volonté du législa-
« teur n'est pas la volonté suprême dans l'État. Si
« la validité de ses prescriptions est limitée en droit,
« de telle façon qu'elle dépende de l'accomplissement
« de certaines conditions, celles-ci doivent être rem-
« plies, sinon la norme ainsi établie n'aura pas force
« de loi. Or une telle limitation résulte de l'obliga-
« tion de se conformer à la règle constitutionnelle,
« dans les actes de la législation ordinaire. En
« second lieu, quant au droit du législateur de déter-
« miner la notion de constitutionnalité ou, pour par-
« ler plus clairement, de déclarer qu'une norme

Digitized by Google

« qu'il fixe est une loi constitutionnelle, il existe « en effet, mais conditionné par l'accomplissement « de formalités spéciales. Celles-ci, cela va sans « dire, ne sont pas remplies dans l'acte qui donne « naissance à la loi ordinaire. Elle ne peut donc pas « valoir comme loi constitutionnelle et, le cas « échéant, modifier les dispositions de la consti- « tution.

« Ces vérités sont tellement élémentaires, pour « un logicien et un juriste, qu'on hésite presque à « les rappeler [1].

Ainsi s'exprimait Mohl en 1859. Aujourd'hui, la doctrine, dont il signalait l'apparition dans les cahiers de la *Deutsche Vierteljahrschrift* et pour laquelle il relevait si vertement le jeune collaborateur de cette revue, est en voie de devenir, si elle ne l'est déjà tout à fait, la doctrine de la science allemande. L'un des maîtres de cette science les plus autorisés, et non l'un des moins libéraux, un jurisconsulte dont l'œuvre est, à juste titre, appréciée bien au-delà des limites de l'empire, le professeur Laband, enseigne ce qui suit :

« Il n'y a pas, dans l'État, de volonté supérieure « à celle du souverain et c'est de cette volonté que « la constitution et les lois tirent également leur « force obligatoire. La constitution n'est pas une « puissance mystique qui plane au-dessus de l'État ; « mais, comme toute autre loi, c'est un acte de sa

1. *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik.* Tubingue, 1862, I, 83, note 1.

Digitized by Google

« volonté soumis par suite aux conséquences des « changements de celle-ci. Un texte peut, à la vérité, « prescrire que la constitution ne saurait être modi- « flée par voie de conséquence (c'est-à-dire par des « lois qui touchent à son contenu), qu'elle ne peut « l'être que directement, par des lois qui modifient « sa teneur même. Mais lorsqu'une telle limitation « n'est pas établie par une règle positive, elle ne « peut être inférée de la nature juridique de la con- « stitution et d'une différence essentielle entre l'acte « constitutionnel et les lois ordinaires. Le principe « que les lois particulières doivent toujours être en « harmonie avec la constitution et qu'il ne faut pas « qu'elles soient incompatibles avec elle, est uni- « quement un postulat de la pratique législative, ce « n'est pas un axiome juridique. Bien qu'il paraisse « désirable que le système du droit public et privé « établi par les lois ne soit pas en contradiction « avec la teneur de l'acte constitutionnel, l'existence « d'une telle contradiction est possible en fait et « admissible en droit, tout comme l'est une diver- « gence entre le code pénal, le code de commerce « ou le code de procédure civile et une loi spéciale « postérieure [1]. »

Appliquant ces principes à la constitution de l'empire allemand, Laband établit que, puisque l'article 78 ne pose pas d'autre condition, pour qu'on puisse y apporter des amendements, que l'obligation

1. *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*. 2e éd. Fribourg-en-Brisgau, 1888, I, 546 s.

Digitized by Google

« la loi sa valeur. La sanction seule est un acte de « législation, au sens juridique du mot[1]. »

En Prusse, la sanction et la promulgation de la loi appartiennent au roi. Quant à l'empire, Laband interprète le pacte fédéral dans ce sens, que la sanction est réservée au *Bundesrath* seul. L'empereur n'a que la promulgation et la publication. La conséquence de cette théorie, si rigoureusement juridique, et des principes posés plus haut est que, dans la monarchie des Hohenzollern et dans l'État fédératif aux destinées duquel elle préside, la modification de la constitution dépend d'un acte de ce qu'un partisan de la séparation des pouvoirs appellerait l'exécutif.

1. *L. c.*, 517.

Digitized by Google

CHAPITRE VI

CONSTITUTIONS REVISÉES DE SAXE-WEIMAR ET D'OLDENBOURG. — CONSTITUTIONS DES VILLES LIBRES DE LÜBECK, DE HAMBOURG ET DE BRÊME.

En face du système prussien de la revision par voie de législation ordinaire, auquel la fondation de l'empire a donné la prééminence, on trouve encore, comme on l'a vu, en Allemagne, dans la plupart des États, celui qui est résulté des origines mêmes de leurs constitutions, établies sous forme de pactes, par des hommes hantés de cette crainte qu'on ne voulût quelque jour les traiter en chartes de bon plaisir. C'est un mode de garantie du statut fondamental contre les changements et les surprises, plutôt qu'un système positif de revision proprement dite. Mais il a sur l'autre l'avantage de préserver la majesté de la loi suprême, de la maintenir, au-dessus des actes de la législation ordinaire, à la place qu'elle doit occuper dans un État constitutionnel qui tient à mériter son nom.

Cette considération avait déjà frappé ceux qui revisaient les chartes de Saxe-Weimar et d'Oldenbourg, en 1850 et en 1852, et les avait empêchés de suivre à la lettre l'exemple de la Prusse. La consti-

Digitized by Google

tution revisée du grand duché de Saxe-Weimar prévoit que des modifications pourront être apportées à ses articles par une loi. Mais les conditions particulières, dont le vote de cette loi est entouré, montrent que l'application pure et simple de la formule prussienne a soulevé des objections [1].

Dans le grand-duché d'Oldenbourg, on a fait une distinction entre certaines dispositions secondaires, limitativement énumérées, qui peuvent être l'objet de modifications par voie législative simple, et le reste de l'acte fondamental, à l'égard duquel les amendements ne peuvent être proposés ou consentis (« *beantragt oder zugestanden* ») que dans deux Landtags successifs, entre lesquels aura eu lieu une élection générale, et si trois quarts au moins des députés prennent part aux votes [2].

Le triomphe de la politique de M. de Bismarck devait, cela va de soi, rehausser le prestige du système prussien dans les États confédérés. Toutefois, après les premières années d'effervescence et d'enthousiasme, qui ont suivi la fondation de l'empire, on a pu constater quelques tentatives de résistance. Tandis qu'en 1875, la constitution revisée de la ville libre de Lübeck se bornait à prévoir, au même titre que pour tout acte quelconque de législation, la nécessité, pour modifier la charte, de l'accord du

1. *Revidirtes Grundgesetz über die Verfassung des Grossherzogthums Sachsen-Weimar-Eisenach, vom 15 Oct. 1850*, art. 64.
2. *Revidirtes Staatsgrundgesetz für das Grossherzogthum Oldenburg, vom 22 Nov. 1852*, art. 212.

Digitized by Google

lative. Pour bien marquer le caractère particulier de la revision constitutionnelle, cet article fixe les moindres détails des délibérations multiples auxquelles elle donne lieu [1].

Les gouvernements des villes libres de l'empire présentent aujourd'hui un mélange d'éléments aris-

1. *Verfassung der freien Hansestadt Bremen* (17 nov. 1875, 1878, 1879 et 1882), article 67. « Des modifications ne peuvent être « apportées à la constitution qu'en suivant les formes particu- « lières, prescrites ci-après, pour les délibérations et décisions du « Sénat et de l'assemblée de la Bourgeoisie.

« *a)* La proposition n'est portée à l'ordre du jour de la Bour- « geoisie que si elle émane du Sénat, ou a été présentée par « trente députés au moins, conformément au règlement et par « écrit. — Sur cette proposition la Bourgeoisie devra délibérer « deux fois, en deux séances distinctes. Dans chacune de ces « délibérations, des amendements pourront être proposés en la « forme ordinaire, à condition qu'ils aient l'appui de trente repré- « sentants. Après la clôture du second débat, la Bourgeoisie « décide si elle veut prendre en considération et renvoyer à « d'ultérieures délibérations la proposition et les amendements « qu'elle a pu recevoir.

« *b)* Si le Sénat se rallie à cette décision, une commission est « nommée pour rédiger un rapport. Cette commission peut pro- « poser des amendements au projet qui lui est soumis.

« *c)* Après que la commission a déposé son rapport, la discus- « sion est rouverte et un décret définitivement rendu. A cette « occasion des amendements au projet primitif ou éventuelle- « ment à celui de la commission peuvent être proposés, soit au « Sénat, soit dans l'assemblée de la Bourgeoisie. La majorité du « nombre légal des membres est requise pour l'adoption de ces « amendements. Il faut en outre, lorsque la proposition est faite « dans l'assemblée de la Bourgeoisie, que cette proposition soit « appuyée par trente représentants.

« *d)* Une modification à la constitution ne sera considérée « comme adoptée que si, après observation des prescriptions « contenues aux §§ *a) b) c)*, elle a réuni, dans deux séances dis-

Digitized by Google

tocratiques et de démocratie, dans lequel cette dernière, sous une forme représentative mitigée, progresse et tend à dominer. Cette évolution est assez avancée pour que leurs constitutions n'aient plus le caractère que Klüber signalait dans celle de Francfort. Ce ne sont plus, à proprement parler, des pactes de droit public, entre diverses classes de citoyens, mais bien déjà des statuts fondamentaux, œuvre de conseils élus par la communauté et fonctionnant comme ses organes propres.

« tinctes du Sénat, la majorité du nombre légal de ses membres « et, dans deux séances distinctes de la Bourgeoisie, plus de la « moitié du nombre légal des représentants.

« *e)* Le présent décret entrera en vigueur aussitôt sa promulga- « tion. » (*Loi constitutionnelle du 8 nov. 1882*).

Digitized by Google

CHAPITRE VII

LA CONSTITUTION ÉLABORÉE, EN 1848-49, PAR LE « PARLEMENT DE FRANCFORT ».

En droit privé, le contrat ne lie les parties que parce que la loi le veut ainsi. De même, en droit public, il est impossible de reconnaître au contrat un caractère juridique, si l'on ne fait intervenir une volonté souveraine qui lui a donné la sanction d'où découle sa force obligatoire. C'est pour cette raison que les pactes du droit international sont qualifiés d'*imparfaits* par les jurisconsultes.

Quelle est la volonté souveraine qui a donné force de constitutions aux pactes fondamentaux que l'on rencontre dans la plupart des États allemands? Peu de textes l'ont déclaré, parce que le silence était la condition même de l'entente entre les intéressés. De la sorte les commentateurs ont eu libre carrière et leurs réponses ont varié autant qu'il est possible. La question de la souveraineté, restée ouverte, a été tranchée, tantôt d'une façon, en faveur du prince, tantôt de l'autre, en faveur du peuple, selon les époques, les hommes et les circonstances. On trouve, pendant ce siècle, dans l'Allemagne, restée monarchique du commencement à la fin, autant de diver-

Digitized by Google

sité d'opinions sur ce point qu'en France, où l'on a expérimenté, dans le même temps, tous les régimes. Aujourd'hui, la science allemande se prononce avec autorité pour le prince, dont elle regarde la volonté comme la plus haute, dans l'État qu'elle déclare lui-même souverain. En 1848, avec non moins d'autorité et un enthousiasme qui avait entraîné la nation, elle se prononçait pour le peuple.

Il n'est pas sans intérêt, après avoir exposé les principes qui prévalent actuellement dans les conseils de la monarchie prussienne et de l'empire qu'elle a fondé, de rappeler ceux que posaient jadis les patriotes qui, les premiers, ont tenté de faire revivre la dignité impériale en Allemagne et de la rendre héréditaire dans la dynastie du Grand Électeur : les constituants de Francfort.

Lorsque le fameux « Parlement », alors réuni dans la cathédrale de Saint-Paul, fut sur le point d'achever son œuvre, la commission de constitution lui soumit un article ainsi conçu :

« La constitution de l'empire ne peut être modifiée que par une décision des deux chambres et avec l'assentiment de l'empereur.

Pour qu'une telle décision intervienne valablement, il faut, dans les deux chambres :

1) La présence des deux tiers des membres ;

2) Deux votes, séparés par un intervalle d'au moins huit jours ;

3) Dans chacun de ces votes, une majorité des deux tiers des membres présents. »

Digitized by Google

C'était, comme on voit, le système familier aux hommes d'État de la Confédération germanique. Un projet, émané de l'extrême gauche, proposait de placer l'empereur, en face du Reichstag, dans une position analogue à celle qu'occupe un président des États-Unis, en face du Congrès, et de ne lui attribuer qu'un *veto* suspensif sur la législation. Le même projet, signé Wigard, Schüler et H. Simon, proposait d'appliquer également ce veto américain au cas de revision constitutionnelle. Ce procédé fut écarté. Mais l'assemblée, tout en adoptant le projet de sa commission, y annexa l'amendement suivant qui en change notablement la portée :

« L'assentiment de l'empereur n'est pas nécessaire, si le même décret a été voté, sans changement, par le Reichstag, dans trois sessions ordinaires consécutives. A cet égard, une session ordinaire, qui ne dure pas quatre semaines au moins, ne peut entrer en ligne de compte [1]. »

Cette proposition, qui était signée Gülich, Schrei-

1. *Verfassung des deutschen Reichs.* Francfort-sur-le-Mein, 1849, art. 196. *Cf.* art. 101 : « Un décret du Reichstag qui n'a pas « obtenu l'assentiment du gouvernement impérial ne peut être « remis en discussion dans la même session.

« Si le même décret a été voté, sans changements, par le Reichs- « tag, dans trois sessions ordinaires consécutives, il acquiert « force de loi à la clôture de la troisième session, même dans le « cas où l'assentiment du gouvernement impérial n'aurait pas « été formulé. A cet égard, une session ordinaire, qui ne dure « pas quatre semaines au moins, ne peut entrer en ligne de « compte. »

Digitized by Google

ner, Reh, Zoll, Mittermaier, Schüler (éventuellement) et Wigard (éventuellement), fut adoptée par 272 voix contre 243, dans la séance du 27 mars 1849. On voit, par le chiffre respectable de la minorité, minorité dans laquelle nous relevons les noms de Dahlmann et de Waitz, de Robert von Mohl et de Zachariæ, que, sur la question de la nécessité du concours de l'empereur pour la revision de la constitution, l'assemblée était très divisée [1].

Arrivé aux termes de ses travaux, le Parlement de Francfort offrit la couronne impériale au roi de Prusse. Frédéric-Guillaume IV la refusa, voulant la recevoir, comme les anciens « Kaisers », de l'élection des princes allemands et non des mains des représentants de la nation. Le sceptre et le globe de l'empire lui apparaissaient comme les insignes d'un principat féodal que les peuples ne pouvaient conférer. Pour lui, la source de l'autorité, et d'une autorité entière, inconditionnée, c'était le sang des lignées souveraines.

En cela, il était en désaccord avec l'élite des jurisconsultes de son temps. De nos jours, il n'en eût point été de même. La science germanique paraît éprise du pouvoir absolu. Est-il bien sûr que trente années de fortune militaire, que l'éblouissement de l'œuvre accomplie par une dynastie féodale, que le vieil empire ressuscité par le fer et par le feu sur les

1. *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden National Versammlung in Frankfurt a/M*, herausgegeben von Professor Franz Wigard. Francfort-sur-le-Mein, 1849. VIII, p. 6051.

Digitized by Google

champs de bataille, que Düppel, Königgrätz et Sedan, ne soient pour rien dans cette évolution de la pensée allemande?

Est-il bien sûr aussi que cette pensée ne soit pas à la veille de recevoir une orientation nouvelle? C'est une question qu'on se posera certainement, en Europe, avant de se laisser entraîner plus avant à sa suite.

Digitized by Google

soumis à la revision. Pour la validité d'une décision qui doit entraîner une modification réelle de la constitution, il faut la majorité des deux tiers des membres présents, dans chaque chambre, et un *quorum* des trois quarts de ceux qui en font partie. Le vote doit avoir lieu de vive voix et à l'appel nominal.

§ 160. « L'empereur exerce un droit de *veto* absolu sur les décrets du Reichstag emportant modification de la constitution et par lesquels les droits constitutionnels de la couronne se trouveraient diminués [1]. »

La charte, octroyée par François-Joseph, le 4 mars 1849, reproduisit les dispositions contenues dans l'article 159 du projet de Kremsier et relatives au *quorum* et à la majorité nécessaires, dans le Reichstag, pour de futures modifications. Depuis l'échec de cette charte, rapportée, le 31 décembre 1851, par une ordonnance impériale, aucune des lois constitutionnelles de la monarchie, ni le Diplôme d'octobre 1860, ni la Patente de février 1861, ni aucune des Lois fondamentales de 1867, ne contint de disposition sur la revision. Ce n'est qu'en 1873, lorsqu'on toucha pour la première fois à l'édifice, à l'occasion de la grande réforme qui fit du Reichsrath une assemblée de représentants directs des populations, qu'un des amendements apportés

1. *Protokolle des Verfassungsausschusses im oesterreichischen Reichstage, 1848-1849*, herausgegeben von Anton Springer, Leipzig, 1885, p. 382. La discussion de ces articles eut lieu dans la séance du 22 février 1849. Les exemples de la constitution française et de la constitution belge furent cités au cours du débat. Voir *ibid.*, 276-279.

Digitized by Google

à la loi du 21 décembre 1867 sur la représentation au Conseil de l'empire, remit en vigueur le système de 1849. Il est ainsi conçu :

« Les modifications à la présente loi constitutionnelle, comme aussi aux lois constitutionnelles sur les droits généraux des citoyens dans les royaumes et pays représentés au Reichsrath, sur l'établissement d'un Tribunal d'Empire, sur le pouvoir judiciaire et sur l'exercice du pouvoir gouvernemental et exécutif, ne peuvent être valablement consacrées qu'à la majorité des deux tiers des votants et en la présence, dans la Chambre des députés, de la moitié des membres au moins [1]. »

Avant d'être soumis au Reichsrath par le ministère, que présidait alors le comte Andrassy, le projet des réformes de 1873 fut présenté à l'empereur et reçut préalablement son assentiment formel [2].

Les lois constitutionnelles qui forment la base du « Compromis », sur lequel repose l'union des « pays de la couronne de Hongrie » et des « pays de la monarchie autrichienne », étant le résultat d'un pacte international, ne prévoient pas de mode particulier de revision. Il va de soi qu'elles ne peuvent être modifiées que selon les formes suivies pour leur établissement. C'est le principe qu'on a cru

1. Article 15 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867, complété par la loi du 2 avril 1873.

2. Gumplovicz, *Das œsterreichische Staatsrecht*. Vienne, 1891, p. 97.

Digitized by Google

devoir formuler expressément dans l'acte similaire qui consacre l'union de la Hongrie et de la Croatie :

Art. 70. « Ce compromis, après avoir reçu la sanction souveraine, sera inséré parmi les lois parliculières de Hongrie et de Croatie-Dalmatie-Slavonie, comme loi fondamentale commune. Il est en même temps décidé que ce compromis ne pourra être l'objet de la législation spéciale de chaque partie contractante, et qu'il n'y pourra être apporté de modifications que suivant le mode employé pour le conclure, et avec le concours de tous les pouvoirs qui y ont participé. »

Digitized by Google

LIVRE II

Groupe Latin et Scandinave

Les monarchies de l'Europe centrale, qui forment ce qu'on peut appeler le groupe allemand, ont accepté, de la théorie proclamée par la Révolution, le principe que le droit public de l'État doit être fixé, au moins dans ses grandes lignes, par un acte constitutionnel. Mais elles n'ont pas admis que cet acte dût émaner de la souveraineté nationale, au sens que la Révolution a donné à ce terme. Un autre groupe d'États monarchiques, qui a subi plus profondément l'influence des idées nouvelles, est allé plus avant dans la consécration du principe démocratique. Adoptant la forme constitutionnelle, les États de cette catégorie ont eu recours, comme ceux du groupe allemand, d'une façon plus ou moins ostensible, à la fiction du contrat. Mais, dans les pactes nationaux qui s'y sont formés, la nation n'a été ni la subordonnée, ni l'égale du prince. Dans plusieurs, elle a été expressément déclarée souveraine. Ce groupe comprend, en Europe, la plupart

Digitized by Google

des monarchies indépendantes de second ordre et celles qui se sont nouvellement constituées. On peut y rattacher l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Suède, la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique, la Roumanie, la Grèce, la Serbie, et la Bulgarie.

Le principe commun à toutes les constitutions des États de cette catégorie, est que la revision ne peut avoir lieu sans que le pays ait été consulté à ce sujet. Ceci paraît être une règle sans exceptions. Elle est expressément formulée dans les constitutions qui contiennent des clauses de revision. Elle est tacitement reconnue, consacrée qu'elle est par la coutume, dans les États dont la loi fondamentale ne fixe pas elle-même la procédure à suivre pour la modification de ses articles.

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

ITALIE.

L'Italie est dotée d'une constitution qui présente un caractère unique. C'est une charte octroyée, étendue progressivement à la plus grande partie du royaume actuel, à la suite d'un certain nombre de votes populaires. Le *Statuto* accordé par Charles-Albert à ses sujets piémontais et sardes, le 4 mars 1848, est entré successivement en vigueur en Lombardie (1859), dans l'Émilie, en Toscane, dans les provinces napolitaines, en Sicile, dans les Marches et l'Ombrie (1860), en Vénétie (1866) et enfin à Rome (1870), en vertu d'une série de lois et de décrets constatant la volonté des populations, manifestée au moyen de plébiscites.

On se trouve ainsi en face d'un pacte *sui generis,* pour l'établissement duquel un roi et des peuples ont tour à tour fait acte de souveraineté.

Ce statut ne contient aucune disposition relative aux moyens d'y apporter des changements. Lorsqu'il fut octroyé en 1848, ses auteurs le regardaient, sinon comme destiné à être immuable, du moins comme ne pouvant être que remplacé par une charte nouvelle. C'était un acte émané tout entier de la

Digitized by Google

prérogative royale. Et il n'a pris, sous ce rapport, un certain caractère démocratique que lorsqu'il est devenu, à la suite des plébiscites, la constitution italienne.

Les articles du *Statuto* n'ont jamais été formellement ni abrogés, ni amendés. Mais, avec le temps, le droit public du nouveau royaume n'en a pas moins évolué. D'un côté, des coutumes constitutionnelles se sont établies, sorte de *construction* à l'américaine de l'acte fondamental. De l'autre, on a modifié le statut par voie de conséquence, en recourant pour cela à la législation ordinaire. Il s'est établi de la sorte, à côté de la constitution, un certain nombre de lois constitutionnelles qui y dérogent sur certains points et la complètent sur d'autres. Ces lois, lesquelles sont évidemment un compromis de circonstance avec la rigueur du droit, ont tiré jusqu'ici leur force du fait qu'elles n'ont jamais été portées précipitamment et de ce qu'elles ont toujours eu pour elles l'appui incontesté de l'opinion publique. La coutume s'est établie de ne jamais soumettre, en dernier débat, au parlement, un projet de ce genre, sans que le pays ait été mis en demeure de se prononcer, par la voie d'élections générales.

Nous empruntons l'affirmation de ce fait au bel ouvrage, sur le droit public du royaume d'Italie, dont M. Brusa vient d'enrichir la collection Marquardsen. Ecrivant pour une publication allemande, le professeur de Turin semble prévoir, dans l'esprit de ses lecteurs, un rapprochement contre lequel il veut les mettre en garde. Il insiste sur la

Digitized by Google

part du pays, sur le rôle de l'opinion publique, dans la genèse de cette législation extraordinaire. Puis il ajoute en concluant : « On est enfin généralement « d'avis que l'œuvre et le résultat des plébiscites ne « pourraient pas être détruits par de simples lois « du parlement [1]. »

C'est ici, en fait, le système des « bases » constitutionnelles, différenciées du reste de l'acte fondamental, qu'on retrouve à diverses époques, sous plusieurs formes, en Norvège, en France, en Grèce et dans certaines républiques sud-américaines. Suivant la théorie qui, selon M. Brusa, jouit, dans sa patrie, de l'assentiment général, ces bases échappent à toute action du parlement. Mais quelles sont-elles? La formule des votes populaires n'a point été partout la même. Tandis que les électeurs de la Toscane et de l'Émilie ont déclaré vouloir l'annexion de leur pays « au royaume constitutionnel » de Victor-Emmanuel, les Napolitains et les Siciliens ont ratifié cette déclaration plus complexe : « Le peuple veut « l'Italie une et indivisible, avec la royauté consti- « tutionnelle de Victor-Emmanuel et de ses descen- « dants légitimes. »

Le jour où la question se posera d'un changement d'une gravité particulière, il pourra devenir difficile de s'entendre sur la nature des principes constitutionnels qui sont au bénéfice de la consécra-

1. *Das Staatsrecht des Königreichs Italien* (Marquardsen : *Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart).* Fribourg-en-Brisgau, 1888-1891, p. 15.

Digitized by Google

tion populaire. Et il semble que l'Italie aurait un intérêt majeur à insérer, dans ses lois fondamentales, une clause explicite de revision.

Les circonstances que nous avons rapportées, unies au prestige de la science allemande, devaient nécessairement influer, dans le sens qu'on prévoit, sur les jurisconsultes de la péninsule. Plusieurs d'entre eux, surtout dans ces dernières années, se sont ralliés à la doctrine qui supprime toute distinction essentielle entre la loi constitutionnelle et la loi ordinaire [1]. On vient de voir cependant que le droit public italien, lequel n'est point le prolongement du droit public sarde, est loin d'être, quant aux sources dont il émane, l'analogue de celui de la Prusse.

1. Cf. Palma, *Corso di diritto costituzionale*. Florence, 1878, I, 190. Lampertico, *Lo statuto ed il Senato*, Rome, 1886, p. 78 s.

Digitized by Google

CHAPITRE II

ESPAGNE

La constitution de l'Espagne est actuellement, sous le rapport des modifications qu'on pourrait vouloir y apporter, dans le même cas que le statut italien. Elle est muette. Il n'en a pas toujours été ainsi. La fameuse constitution des Cortès de 1812 contenait les articles suivants :

3. « La souveraineté réside essentiellement dans la nation; et par la même raison, c'est à elle qu'appartient exclusivement le droit d'établir ses lois fondamentales.

.....

375. « Avant huit années révolues, à dater de la mise en activité de la constitution dans toutes ses parties, on ne pourra proposer aucun changement, aucune addition, aucune réforme à aucun des articles de la dite constitution.

376. « Pour faire quelque changement, addition ou réforme à la constitution, il faudra que la députation à laquelle il appartiendra de décréter définitivement ce changement ou cette réforme, reçoive des pouvoirs spéciaux pour cet objet.

377. « Toute proposition de réforme à faire à quel-

Digitized by Google

qu'un des articles de la constitution, devra être faite par écrit, et approuvée et signée de vingt députés au moins.

378. « La proposition de réforme sera lue trois fois, avec l'intervalle de six jours d'une lecture à l'autre; et, après la troisième lecture, on délibérera sur la question de savoir si cette proposition sera admise ou non à la discussion.

379. « Si elle est admise à la discussion, on y procédera suivant les mêmes formalités et par les voies prescrites pour la formation des lois; après quoi, on mettra aux voix si elle sera de nouveau discutée dans la députation générale prochaine; et, pour que l'affirmative soit adoptée, elle devra passer aux deux tiers des voix.

380. « La députation générale suivante, après avoir observé de tous points les mêmes formalités, pourra, dans l'une ou l'autre des deux années de sa session, déclarer, aux deux tiers des voix, qu'il y a lieu à demander des pouvoirs spéciaux pour faire la réforme projetée.

381. « Cette déclaration faite, elle sera communiquée à toutes les provinces; et, suivant le temps où elle aura été faite, les Cortès détermineront si c'est à la députation immédiatement subséquente ou à la suivante, que seront accordés les pouvoirs spéciaux.

382. « Ces pouvoirs seront accordés par les juntes électorales des provinces, en ajoutant aux pouvoirs ordinaires la clause suivante :

« Ils leur donnent également le pouvoir spécial de « faire à la constitution la réforme mentionnée dans « le décret des Cortès, dont la teneur suit (*ici le texte « littéral du décret*) : le tout conformément à ce qui « est réglé par la même constitution; et ils s'obligent

Digitized by Google

« à reconnaître et à tenir pour constitutionnel ce « qu'ils établiront en conséquence. »

383. « La réforme proposée sera de nouveau discutée ; et si elle est approuvée par les deux tiers des députés, elle deviendra constitutionnelle, et sera publiée comme telle par les Cortès.

384. « Une députation présentera au roi le décret de réforme afin qu'il le fasse publier et adresser à toutes les autorités, et dans tous les lieux de la monarchie » [1].

Une procédure aussi compliquée ne devait jamais, cela va presque sans dire, subir l'épreuve de l'application pratique. La constitution de 1812 fut abrogée, en 1823, par un décret de Ferdinand VII. Lorsqu'on songea à la reprendre et à la reviser, les Cortès générales convoquées dans ce but, en 1837, par la reine régente Marie-Christine, ne purent suivre, on n'a pas de peine à le comprendre, aucune des formes qu'elle prescrivait pour son remaniement. Frappées des seuls inconvénients qu'avait le chapitre sur la réforme de l'acte constitutionnel, elles trouvèrent avisé de l'exclure complètement de leur œuvre.

Cet exemple fut suivi en 1845, dans la constitution d'Isabelle, et ce n'est qu'en 1857 que le titre reparut, dans un projet adopté par les Cortès, mais auquel

1. On trouvera la version française de la constitution des Cortès de 1812 dans Dufau, Duvergier et Guadet (*Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*, Paris, 1823. V, 85, 137 s.) et les pièces nécessaires pour l'histoire de ce texte célèbre, dans l'importante publication de M. Manuel Fernandez Martin, *Derecho parlementario español*. Madrid, 1885, II, 664 ss.

Google

l'assentiment de la couronne fit défaut et qui ne fut jamais régulièrement promulgué [1]. A l'imitation de ce projet, la constitution de 1869, élaborée par l'assemblée qui devait offrir le trône au prince Amédée de Savoie, contint un titre XI ainsi conçu :

Art. 110. « Les Cortès, de leur propre initiative ou sur la proposition du Roi, peuvent décider la revision de la constitution. A cet effet, elles préciseront le ou les articles qui en seront l'objet.

Art. 111. « Aussitôt après cette déclaration, le Roi prononcera la dissolution du Sénat et du Congrès, et de nouvelles Cortès seront convoquées, qui devront se réunir dans le délai de trois mois à dater de la dissolution. Dans le décret de convocation sera reproduite

1. *De la revision de la constitution.*

Art. 87. « Les Cortès et le Roi peuvent déclarer qu'il y a lieu de « reviser la constitution en fixant l'époque de cette revision et le « ou les articles qui y seront soumis.

Art. 88. « Aussitôt après cette déclaration, le Roi prononcera « la dissolution du Sénat et du Congrès des députés. Dans le « décret de convocation des nouvelles Cortès, qui devront se « réunir dans les deux mois consécutifs à la dissolution, le texte « de la décision prévue à l'article précédent sera inséré intégra- « lement.

Art. 89. « Les nouvelles Cortès seront constituantes uniquement « quant à la revision prévue (« *para decretar la reforma* »).

Art. 90. « Pour le vote de toute résolution relative à la revision, « la présence sera requise, dans chacune des deux chambres, des « deux tiers de ceux qui les composent.

Art. 91. « Le débat sur la revision étant clos dans les deux « chambres, le ou les articles modifiés deviennent, s'il y a lieu, « partie de la constitution et les Cortès peuvent continuer leur « session en qualité de corps législatifs ordinaires.

Digitized by Google

la décision des Cortès dont il est parlé dans l'article précédent.

Art. 112. « Les chambres n'auront le caractère constituant que pour délibérer sur la revision prévue. Ce débat clos, elles continueront leur session comme Cortès ordinaires.

Tant que les Cortès seront constituantes, aucune des deux chambres ne pourra être l'objet d'un décret de dissolution. »

Ces dispositions reproduisent le texte du projet de 1857, avec cette seule différence que le *quorum* des deux tiers n'est plus requis.

En 1876, on a cru devoir omettre de nouveau la clause revisionnelle. Doit-on y voir le désir d'introduire, pour l'avenir, la méthode de revision par voie législative ordinaire, ou d'exclure toute revision partielle? Aucune expérience ne permet encore de porter un jugement à ce sujet [1].

1. On sait qu'en 1890, une loi électorale a établi, ou plutôt rétabli, en Espagne, le suffrage universel, qui avait été introduit par la constitution de 1869, puis abandonné, en 1877, trois ans après la restauration d'Alphonse XII. Cette grave réforme a pu être effectuée sans qu'il fût nécessaire de toucher à la constitution, parce que l'art. 27 déclare la matière d'ordre purement législatif.

Digitized by Google

CHAPITRE III

PORTUGAL.

Le système des Cortès espagnoles de 1812 fut repris, en 1822, par les Cortès du Portugal et simplifié notablement. Le délai, avant l'expiration duquel on ne pouvait proposer de modifications à la constitution, fut réduit de moitié, les délibérations sans fin furent ramenées à deux, l'une dans l'assemblée ou la proposition de revision s'est produite, la seconde dans celle qui est munie des pleins pouvoirs du corps électoral. Dans chacun de ces débats, la majorité des deux tiers était requise pour le vote [1].

1. Art. 26. « La nation est libre et indépendante, et ne peut être « la propriété de personne; c'est à elle seule qu'il appartient de « faire, par le moyen de ses députés aux Cortès, sa constitution « ou loi fondamentale, indépendante de la sanction du roi.

27. « Cette constitution, une fois faite par les présentes Cortès « extraordinaires et constituantes, ne pourra être réformée ou « modifiée qu'après le terme de quatre ans, à partir de sa publica- « tion, et quant aux articles dont l'exécution dépend des lois « règlementaires, à partir aussi de la publication de ces lois; « ces réformes et modifications seront faites de la manière sui- « vante :

« Après cette première époque on pourra proposer aux Cortès « la réforme ou modification désirée. La proposition sera lue trois « fois, à huit jours d'intervalle, et si elle est admise à la discus- « sion, et que les deux tiers des députés présents soient d'ac-

Digitized by Google

La charte donnée, en 1826, par Dom Pedro I, et qui est encore aujourd'hui la loi fondamentale du Portugal, a reproduit, presque telles quelles, les dispositions de la constitution de 1822. Le seul changement essentiel est que le décret, par lequel des pleins pouvoirs sont requis du corps électoral pour l'œuvre constituante, devient une loi, soumise comme telle à la sanction royale :

« 140. — Si quatre ans après que la constitution du royaume aura été jurée, on reconnaît que quelqu'un de ses articles doit être modifié, la proposition en sera faite par écrit ; elle devra prendre naissance dans la Chambre des députés et être appuyée par le tiers de ses membres.

« 141. — La proposition sera lue trois fois, avec un intervalle de six jours entre chaque lecture, et, après la troisième, la Chambre des députés délibérera si elle peut mettre la proposition en discussion, en se conformant à tout ce qui est prescrit pour la confection des lois.

« 142. — Si elle est mise en discussion, et si l'on

« cord sur l'opportunité, elle sera convertie en un décret, qui « ordonnera à ceux qui éliront des députés pour la législature « suivante, de leur donner dans leurs mandats des pouvoirs spé- « ciaux pour opérer la modification ou la réforme demandée, en « s'engageant à la reconnaitre comme constitutionnelle, dans « le cas où elle serait approuvée.

« La législature qui sera chargée de ce mandat, discutera de « nouveau la proposition, laquelle, après avoir été approuvée à « la majorité des deux tiers, sera immédiatement réputée loi con- « stitutionnelle, et comprise dans la constitution. Elle sera pré- « sentée au roi pour la faire publier et exécuter dans toute la « monarchie. »

Digitized by Google

reconnaît la nécessité de modifier un article constitutionnel, on expédiera une loi qui sera sanctionnée et promulguée par le Roi en la forme ordinaire, et par laquelle on ordonnera, à ceux qui éliront les députés pour la législature suivante, de leur conférer un mandat spécial pour l'amendement ou la réforme proposée.

« 143. — Dans la première session de la législature suivante, la question sera mise en délibération, et si le changement ou l'addition à la loi fondamentale est adopté, l'amendement sera joint à la constitution et solennellement promulgué.

« 144. — Il n'y a d'actes constitutionnels que ceux qui fixent, soit les limites et les attributions respectives des pouvoirs politiques, soit les droits politiques et individuels des citoyens. Tout acte non constitutionnel peut être modifié par les législatures ordinaires, sans les formalités indiquées ci-dessus. »

La charte de Dom Pedro introduisait la division des Cortès en deux chambres. De là la disposition nouvelle qui attribue l'initiative constituante à la chambre populaire, élective. On remarque en outre que la revision est rendue moins difficile, par la suppression de la condition des majorités spéciales, précédemment requises pour chacun des débats auxquels elle donnait lieu. Enfin, particularité assez rare, ce qu'il faut considérer comme un acte constitutionnel est caractérisé dans une définition précise.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

SUÈDE, FINLANDE.

En 1772, l'assemblée des États de la nation suédoise, déclarant loi fondamentale de la monarchie un statut qui affermissait entre les mains de Gustave III le pouvoir royal, longtemps tenu en échec par la puissance des nobles, s'exprimait de la sorte :

« Le pouvoir arbitraire, ou ce qu'on appelle com-
« munément la souveraineté absolue, nous inspire
« la plus grande horreur; nous croyons que c'est
« un bonheur, et en même temps un sujet de gloire
« pour nous, en qualité d'états libres et indépen-
« dants, faisant des lois et assujettis aux lois,
« d'exister et de vivre sous le gouvernement d'un
« roi revêtu d'une autorité bornée par les lois, de
« pouvoir mener une vie paisible sous la protec-
« tion des lois. Nous espérons que cette heureuse
« constitution délivrera nous et notre pays des
« dangers et des désordres qu'entraînent à leur suite
« le pouvoir arbitraire, l'aristocratie et l'autorité
« partagée entre trop de mains. Nous promettons,
« de notre côté, de nous soumettre à cette loi fon-
« damentale et de ne jamais porter atteinte à la
« forme de gouvernement qu'elle établit; nous fai-
« sons cette promesse avec d'autant plus d'assu-

Digitized by Google

« rance, que Sa Majesté a déjà déclaré que sa plus « grande gloire est d'être le premier citoyen d'un « peuple libre [1] . »

En Suède, comme en Angleterre, le système représentatif date de l'ancien régime. Mais il y eut cette différence entre les deux pays que, dans le royaume des Wasa, les formes constitutionnelles furent précisées par des textes positifs. A cet égard, on peut dire que la Réforme y fit l'œuvre politique que le triomphe du puritanisme faillit accomplir en Angleterre. Gustave-Adolphe et son chancelier Oxenstiern préparèrent une sorte de constitution qui fut promulguée en 1634, peu après la mort du vainqueur de Lützen, et qu'il n'est pas sans intérêt de rapprocher de l' « Instrument de gouvernement » de Cromwell.

Elle est antérieure aux textes anglais et américains. Mais on ne saurait lui attribuer la même importance. Comme son nom de *Regeringsform* l'indique, c'est une coordination des règles et des usages du gouvernement du pays. Du vivant de son auteur, elle eût peut-être exercé quelque influence au dehors, dans les États protestants de l'Allemagne. Malheureusement, lorsqu'elle fut publiée, la patrie de Gustave-Adolphe venait de perdre son plus grand prince et, avec lui, l'espoir de présider aux destinées d'un empire.

La première codification du droit public actuel de la Suède date de 1809. Elle a été faite sous forme de loi fondamentale, établie par les États et accep-

1. *Regeringsform* du 21 août 1772, *in fine.*

Digitized by Google

tée par le roi Charles XIII. On y trouve la disposition suivante :

« Art. 112. — La constitution, ni les autres lois fondamentales ne peuvent subir aucun changement, sans le consentement unanime du roi et de tous les états du royaume; on ne peut en faire la motion en pleine diète, mais elle doit s'adresser, en premier lieu, au comité de constitution, qui la proposera aux états, s'il la trouve convenable et utile; cependant les états ne pourront prononcer là-dessus qu'à la diète suivante. »

En 1866, l'ancienne distinction des quatre ordres : noblesse, clergé, bourgeois et paysans, disparut et le « Riksdag » fut divisé en deux chambres. Il fallut modifier la disposition qui réclamait, pour les amendements constitutionnels, « l'unanimité du roi et de tous les états du royaume. » Le système en vigueur aujourd'hui fut établi.

« *Regeringsform*, art. 81. — La présente constitution, ainsi que les autres lois constitutionnelles du royaume, ne pourront être modifiées ni abrogées que par la décision du Roi et du Riksdag, en deux sessions ordinaires. — Les décisions du Riksdag, sur les questions constitutionnelles proposées par le Roi, seront notifiées de la manière prescrite par la loi organique du Riksdag. Si le Riksdag adopte une proposition de modification faite dans son sein, sa décision sera soumise au Roi. Le Roi prendra en ce cas, avant la clôture de la session, l'avis du Conseil d'État, sur la question, et fera connaître au Riksdag, dans la salle du trône, son consentement ou les motifs qui le portent à le refuser.

Digitized by Google

« 82. — Toute décision du Riksdag sanctionnée par le Roi, ou toute proposition du Roi adoptée par le Riksdag, en matière de modification aux lois constitutionnelles, aura force de loi constitutionnelle. »

Ces textes sont complétés par l'article 64 de la loi constitutionnelle sur l'organisation du Riksdag, également en date de 1866 :

« Les projets d'adoption, modification, interprétation ou abrogation des lois constitutionnelles qu'on ne doit présenter qu'en session ordinaire, peuvent être rejetés dans la même session, mais ils ne peuvent être définitivement adoptés, ni approuvés, autrement qu'en tant que projets, lesquels seront ensuite ajournés, jusqu'à la première session ordinaire qui s'ouvrira après qu'il aura été procédé, dans tout le royaume, à des élections pour la seconde chambre. Ils seront alors soumis à une nouvelle délibération. Si le projet est adopté à cette session par les deux chambres, il sera considéré comme résolution du Riksdag ; les chambres n'auront d'ailleurs le droit d'apporter aucune modification aux projets ainsi ajournés. Aucune résolution sur des projets ajournés ne peut être renvoyée à une autre session que celle qui vient d'être désignée, à moins d'accord à ce sujet entre le Roi et les deux chambres. »

Le droit suédois facilite l'établissement et le développement des lois constitutionnelles, qu'il a considérées de bonne heure comme la garantie des libertés publiques. Mais il prend soin que leur caractère n'en reçoive aucune atteinte. Pour éviter

Digitized by Google

qu'on puisse confondre l'œuvre constituante avec la législation ordinaire, il l'entoure de formes particulièrement solennelles. Le roi et les chambres communiquent à ce sujet dans la salle du trône, comme pour une sorte de renouvellement du pacte qui unit la nation à la dynastie [1]. En outre, les amendements constitutionnels ne sont jamais promulgués à part. L'adoption entraîne la publication et l'insertion au bulletin officiel du texte intégral de tout le code ainsi revisé [2].

Le grand-duché de Finlande, qui fut suédois jusqu'en 1809, avait reçu de Gustave III, des chartes, en 1772 et 1789. Ces chartes furent confirmées par le czar Alexandre Ier, lorsqu'il assuma le titre et les fonctions de grand-duc. En 1864, un comité de la diète fut chargé par Alexandre II de codifier ces deux textes, ainsi que toutes les règles du droit public existant, en un acte fondamental unique portant le titre de « Plan de gouvernement pour le grand-duché de Finlande ». L'article 71 de cet acte de la diète reproduit, quant à la clause de revision, le système des anciennes chartes et par suite de la

1. *Riksdagsordening*, art. 79. « Les propositions au roi, décidées « par le Riksdag, et les réponses aux projets, présentés par lui « au Riksdag, seront délivrées par écrit au roi. En ce qui con- « cerne les propositions du roi relatives à l'établissement, la mo- « dification ou l'abrogation d'une loi constitutionnelle, la ré- « ponse du Riksdag, si elle emporte approbation du projet royal, « sera rendue dans la salle du trône, le jour désigné par lui. » *Cf. Regeringsform*, article 81.

2. Voir Dareste, *Les constitutions modernes*. Paris 1883, p. 99 s.

Digitized by Google

constitution suédoise de 1809, qui elle aussi en avait été imitée. Il y apporte toutefois cette modification, imposée par le czar, que l'initiative constituante appartient exclusivement à l'empereur et grand-duc. D'autre part les projets de réforme présentés à la diète ne sont renvoyés à la décision d'un *Landtag* subséquent que si deux « ordres », sur quatre, le demandent.

« Art. 71. — Aucune loi constitutionnelle ne pourra être faite, modifiée, interprétée ou abrogée, que sur la proposition de l'empereur et grand-duc, et du consentement de tous les ordres; les propositions à ce sujet pourront être discutées à la session où elles ont été faites, ou aussi, dans le cas où deux ordres au moins le demanderont, elles pouront être mises de côté jusqu'au Landtag suivant, qui en fera l'examen définitif. »

Les ordres en question sont l'ordre équestre et la noblesse, le clergé, la bourgeoisie, les paysans. Ils peuvent se réunir dans un même lieu, pour une conférence, mais jamais pour un vote [1].

1. Dans un but facile à comprendre, certains organes de la presse russe, particulièrement les « *Moscowskiya Vedomosti* », et la « *Novoye Vremya* », ont tenté de soutenir que les anciennes chartes de la Finlande n'avaient point été formellement sanctionnées par Alexandre Ier. Cette thèse a été facilement réfutée par la « *Nya Pressen* », d'Helsingfors. Les articles publiés dans ce dernier journal ont été réunis et mis à la portée du grand public européen par une traduction anglaise, qui vient de paraître à Stockholm. (Edward Hisinger, *On the Validity of the fundamental Laws of Finland*. Stockholm, 1892.)

Digitized by Google

CHAPITRE V

NORVÈGE.

La constitution norvégienne est l'œuvre d'une assemblée nationale, réunie à Eidsvold, qui proclama, en 1814, l'indépendance de la Norvège, jusqu'alors province danoise, et élut roi le prince Christian de Danemark, gouverneur du pays (17 mai).

La Norvège avait été promise par les alliés au roi de Suède, comme prix de son concours contre Napoléon. Après Leipzig, le traité de Kiel (14 janvier 1814), avait consacré l'accomplissement de cette promesse. Bernadotte, devenu par adoption prince héritier, fut envoyé en Norvège avec son armée, et le roi élu par les Norvégiens, qui n'admettaient pas qu'on pût céder leur pays sans leur aveu, trahi par la fortune des armes, dut convoquer une nouvelle assemblée, entre les mains de laquelle il abdiqua. La couronne fut alors transférée au roi de Suède, Charles XIII, qui accepta la loi fondamentale d'Eidsvold.

On peut rapprocher, à divers points de vue, cette constitution de l'œuvre de la première Constituante française et de celle des Cortès espagnoles de 1812. Mais elle était infiniment plus succincte quant aux

Digitized by Google

clauses de revision. L'influence du droit suédois avait fait écarter toute complication exagérée de la procédure.

« 112. — Si l'expérience démontre que quelque partie de cette loi fondamentale du royaume de Norvège a besoin d'être changée, la proposition en sera faite à une diète ordinaire et publiée par la voie de l'impression. Mais il n'appartiendra qu'à la diète ordinaire suivante de décider si le changement proposé sera effectué ou non. Un tel changement ne doit cependant jamais être contraire aux principes de cette loi fondamentale. Il ne pourra avoir pour objet que des modifications à quelques dispositions particulières et qui n'altéreront point l'esprit de cette constitution. Les deux tiers des membres de la diète devront être d'accord sur un pareil changement. »

L'ancienne diète, ou *Storthing*, se réunissait tous les trois ans seulement. En 1869, ce système ayant été remplacé par celui des sessions annuelles, on a modifié en conséquence l'article concernant la revision de la constitution. Il a été établi que « la pro-« position serait faite au Storthing, à la première « session ordinaire après une nouvelle élection » et que la décision, sur l'acceptation ou le rejet, serait prise « dans l'une des sessions ordinaires après « l'élection suivante ».

Rien, dans le texte de l'article 112 qu'on vient de lire, ne peut faire supposer que l'intervention de la couronne soit nécessaire pour un changement constitutionnel. Les constituants d'Eidsvold sem-

Digitized by Google

blent avoir voulu s'en tenir, à cet égard, aux principes de la constitution française de 1791 et de la constitution espagnole de 1812 qu'ils avaient, l'une et l'autre, sous les yeux et qui excluent, en ce cas, la sanction royale. Cependant cette intervention a toujours eu lieu. Elle est résultée du caractère contractuel que les événements eux-mêmes avaient donné à la constitution norvégienne [1].

On se souvient du grave conflit que cette question a soulevé, il y a peu d'années, entre le gouvernement du roi et le Storthing. En 1872, l'assemblée adopta un amendement qui établissait la responsabilité des ministres devant le parlement. Le gouvernement posa, comme condition de son adhésion, que le régime parlementaire serait établi avec toutes ses conséquences et que le droit de dissolution serait attribué à la couronne. Le Storthing refusa et confirma son premier vote, le 8 avril 1874. Le roi persistant à refuser sa sanction, la lutte continua, tantôt au sein des assemblées, tantôt devant le corps électoral, jusqu'en 1880, où, pour la troisième et dernière fois, par une majorité considérable, les conditions du gouvernement furent repoussées et le projet primitif fut maintenu.

1. Comme l'a fait remarquer le professeur Burgess, de *Columbia College (New-York)*, ce caractère est, dans une certaine mesure, consacré par la formule employée pour la ratification de l'acte constitutionnel, laquelle contient la mention expresse de l'accord entre le roi Charles XIII et le Storthing extraordinaire du royaume de Norvège (*Constitutional Crisis in Norway* dans la *Political Science Quarterly* de juin 1886. vol. I, p. 263).

Digitized by Google

Si le décret du Storthing eût pu être considéré comme du domaine de la législation ordinaire, il eut acquis force de loi, à la suite du troisième vote, le roi n'ayant qu'un *veto* suspensif sur la législation. L'idée de se placer sur ce terrain prévalut d'abord au sein de la majorité, dirigée par Sverdrup. Mais, comme le ministère soutenait, avec infiniment de raison, qu'il s'agissait d'une loi constitutionnelle et maintenait d'autre part qu'elle était soumise au *veto* absolu, on en revint à la lettre de l'article 112 qui ne dit rien de ce *veto* et le Storthing s'autorisa de ce silence significatif pour déclarer que son décret était devenu loi fondamentale du royaume. L'insertion au bulletin officiel ayant été refusée, il parut dans des recueils particuliers. Les ministres furent décrétés d'accusation et condamnés par la Haute Cour *(Rigsret)* pour avoir donné au roi des avis tendant à lui faire violer la constitution (24 février 1884). Oscar II, comprenant qu'on allait à une révolution qui pouvait emporter la monarchie, eut la sagesse de céder sur l'amendement en cause, à condition que le Storthing s'abstînt de revendiquer pour lui seul le droit de revision.

C'est ainsi que la crise politique a pris fin, sans que le débat ait été tranché au point de vue juridique ; car l'assemblée n'a pris aucun engagement pour l'avenir et l'article 112 n'a point été modifié. Au cours du conflit, le gouvernement a demandé à la faculté de Christiania une consultation sur le point de droit. Cette consultation, délivrée le 23 mars 1881, à l'unanimité des opinants moins un seul, établit

Digitized by Google

le *veto* absolu du roi en matière constitutionnelle « parce qu'un des pouvoirs de l'État ne peut pas, de « sa seule autorité, accroître ses attributions au « préjudice de l'autre [1] ».

On ne peut s'empêcher de remarquer que ceci suppose démontré le point qui fait l'objet principal du litige, à savoir que le Storthing, en adoptant un amendement constitutionnel, agit comme l'un des pouvoirs ordinaires de l'État. Si la constitution admet un pouvoir constituant extraordinaire et si elle confie ce pouvoir au Storthing issu d'une élection générale, lors de laquelle les électeurs ont eu connaissance de la proposition faite dans une précédente assemblée, il est impossible de refuser à ce Storthing le droit de reviser l'acte constitutionnel même sans l'assentiment du roi, lorsque telle est sa volonté. D'autre part, si l'on reconnaît et si l'on veut maintenir le caractère contractuel de la constitution norvégienne, on ne peut admettre qu'elle puisse être modifiée sans l'aveu du monarque. Car un contrat, dont les clauses dépendraient du bon plaisir de l'une des parties, ne serait plus un contrat. Ce serait un engagement unilatéral. La conclusion est que le droit qui résulte des précédents, que ce qu'on pourrait appeler la constitution non écrite de la Norvège, est en désaccord avec sa constitution écrite et qu'il faudra tôt ou tard, ou mettre celle-ci en harmonie avec celle-là, en introduisant dans l'article 112 une

1. Voir Dareste, *l. c.* II, 161 s. *Cf.* Pierre Dareste, *La dernière crise politique en Norvège* (*Revue des Deux Mondes* du 15 nov. 1884).

Digitized by Google

disposition touchant le *veto* royal, ou revenir sur la coutume et constater, conformément au texte existant, que, dans les limites de son mandat, un Storthing, élu par le peuple pour reviser la constitution, peut exercer seul, et sans le concours du prince, le pouvoir souverain.

L'acte d'union de la Suède et de la Norvège, en date du 6 août 1815, a été voté par le Storthing, accepté par les États de Suède et sanctionné par le roi. L'article 12 est ainsi conçu :

« Comme les dispositions contenues au présent acte sont en partie la reproduction de la constitution du royaume de Norvège, en partie des additions à cette constitution, fondées sur les pouvoirs donnés par la constitution au présent Storthing, elles auront, en ce qui concerne la Norvège, et conserveront la même valeur que la constitution de ce royaume, et ne pourront être modifiées que de la manière prescrite à l'article 112 de cette constitution. »

Digitized by Google

CHAPITRE VI

DANEMARK ET ISLANDE.

Le Danemark doit sa constitution au mouvement libéral de 1848-1849. Elle a été revisée plusieurs fois et notamment en 1866. L'article qui détermine la procédure à suivre a reçu, à cette époque, la rédaction suivante.

« 95. — Toute proposition de modifications ou additions à la présente constitution peut être présentée au Rigsdag, en session ordinaire ou extraordinaire. — Lorsqu'une proposition de nouvelle disposition constitutionnelle aura été adoptée par les deux chambres, si le gouvernement veut y donner suite, le Rigsdag sera dissous, et il sera procédé à des élections générales, à la fois au Folkething et au Landsthing. Si la résolution est adoptée sans changements par le nouveau Rigsdag, en session ordinaire, elle aura force de loi constitutionnelle. »

Ce système se rapproche, comme on voit, du système suédois. En 1849, on avait cru devoir exiger deux délibérations du Rigsdag, suivies d'une dissolution et d'un nouveau vote. En 1855, on ajouta la condition allemande du *quorum* des trois quarts des

Digitized by Google

membres et de la majorité des deux tiers des présents [1]. On fit l'expérience, en 1866, de la gêne considérable qui résultait de ces restrictions multiples. L'amendement de 1855 fut abandonné et l'une des délibérations préalables du Rigsdag fut supprimée.

La constitution particulière octroyée, en 1874, à l'Islande, sur la demande de l'*Althing*, contient un article reproduisant les dispositions de l'article 95 de la constitution danoise avec cette seule différence, laquelle constitue une simplification nouvelle, que l'Althing est dissous, de plein droit, lorsque la proposition de modification a été adoptée par les deux chambres.

« Art. 61. — Toute proposition de modifications ou additions à la présente loi constitutionnelle peut être présentée à l'Althing, en session ordinaire ou extraordinaire. Lorsqu'une proposition de modification à la loi constitutionnelle aura été adoptée par les deux chambres, l'Althing sera aussitôt dissous et il sera procédé à de nouvelles élections. Si le nouvel Althing adopte la résolution sans changement et qu'elle obtienne la sanction royale, elle aura force de loi constitutionnelle. »

1. Loi constitutionnelle du 2 octobre 1855.

Digitized by Google

CHAPITRE VII

PAYS-BAS, LUXEMBOURG.

On a vu que la loi fondamentale du royaume des Pays-Bas, datée du 24 août 1814, était l'une des plus remarquables du temps. A certains égards, on peut la considérer comme l'anneau qui relie la chaîne des constitutions républicaines de l'époque révolutionnaire à celle des chartes et des pactes de la restauration. La constitution batave de 1798 lui a enseigné le principe que le pays doit être consulté, lorsqu'une revision de l'acte fondamental est proposée. Du droit public suédois elle a reçu, par l'intermédiaire de la constitution norvégienne, la règle, méconnue par l'Assemblée constituante française en 1791, que la procédure de cette revision ne doit point être embarrassée de formalités dilatoires.

Nous avons déjà cité, à propos du Luxembourg, le chapitre de cette loi fondamentale relatif aux modifications et additions futures[1]. En 1848, à la suite de la transformation des États-Généraux en représentation nationale directement élue par les populations, ce chapitre a reçu la teneur suivante :

1. Voir plus haut, p. 66 s.

Digitized by Google

Des modifications.

« 196. — Toute proposition de modification à la constitution indique expressément la modification proposée. La loi déclare qu'il y a lieu de prendre la proposition en considération telle qu'elle l'arrête.

« 197. — Après la promulgation de cette loi, les chambres sont dissoutes. Les chambres nouvelles examinent la proposition. Elles ne peuvent adopter qu'aux deux tiers des suffrages exprimés la modification qui leur est proposée, conformément à la loi susmentionnée.

« 198. — Aucune modification à la constitution ou à la loi de succession ne peut avoir lieu pendant une régence.

« 199. — Les modifications adoptées par le Roi et les États-Généraux sont solennellement promulguées et annexées à la constitution. »

Indépendamment des changements qui résultent de l'organisation nouvelle donnée aux États-Généraux, ce texte, qui est demeuré tel, lors du remaniement de la loi fondamentale, en 1887, consacre une simplification notable de l'ancienne procédure constituante. Le *quorum* extraordinaire est supprimé et la majorité nécessaire pour l'adoption d'une proposition est ramenée des trois quarts aux deux tiers des suffrages exprimés.

Lorsque le grand-duché de Luxembourg reçut, en 1841, une charte distincte de celle des Pays-Bas, l'unique disposition qui y trouva place touchant la revision fut celle-ci :

Digitized by Google

« Art. 52. — La présente loi ne peut être modifiée qu'avec l'assentiment du roi grand-duc et des États, réunis en nombre double. »

En 1848, quand une constitution remplaça la charte, octroyée un peu à la hâte, par le roi Guillaume II, on y inséra des articles sur la revision, correspondant en substance au texte nouveau de la loi fondamentale des Pays-Bas [1]. Ils furent abrogés, en 1856, au profit d'un système plus rapproché de celui des constitutions allemandes :

« Aucune modification ne peut être apportée à la constitution, sans le consentement de deux Landtags différents, donné en deux votes, séparés par un intervalle d'au moins quarante jours [2]. »

Dès que le grand-duché fut soustrait par la diplomatie française à l'influence de la Confédération de l'Allemagne du Nord, il revint au système hollandais. La constitution du 17 octobre 1868 reproduisit tels quels, dans ses articles 114 et 115, les articles 118 et 119 de la constitution de 1848.

1. Constitution du grand-duché de Luxembourg, art. 118 et 119. La seule différence est le maintien d'un *quorum*, porté aux trois quarts des membres de l'assemblée représentative; on a cherché à compenser de la sorte la plus grande facilité de revision, résultat du système de la chambre unique, adopté par le Luxembourg.

2. *Verfassung vom 27 nov. 1856*, art. 114.

Digitized by Google

CHAPITRE VIII

BELGIQUE, ROUMANIE.

La constitution belge, du 7 février 1831, fut imitée en partie, on le sait, de la charte française de 1830. Sur le chapitre de la revision, son modèle ne lui offrait pas d'exemple. Le Congrès National de Bruxelles jeta les yeux, comme il était naturel, sur l'ancienne loi du pays, la constitution néerlandaise[1]. Il en conserva les principes et les mit en harmonie avec le régime représentatif et parlementaire, tel qu'il entendait l'établir. Le titre qui est résulté de ses délibérations est le pendant de celui de la constitution revisée des Pays-Bas, remaniée, en 1848, sous l'empire de préoccupations analogues. Il est ainsi conçu :

Titre VII. — *De la revision de la constitution.*

« Art. 131. — Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux chambres sont dissoutes de plein droit. — Il en sera convoqué deux nouvelles conformément à l'arti-

1. Voir plus haut, p. 66 ss.

Digitized by Google

cle 71 [1]. — Ces chambres statuent, de commun accord avec le roi, sur les points soumis à la revision. — Dans ce cas, les chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents, et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

Nous avons signalé tout à l'heure, à propos de la constitution néerlandaise, les progrès que ce système réalisait sur l'ancien, il faut ajouter qu'il a inauguré la dissolution de plein droit des deux chambres, à la suite de l'adoption d'une proposition de revision [2].

La monarchie belge est le type de la monarchie constitutionnelle qui a accepté les principes de la Révolution. En Belgique, la question de la souveraineté a été tranchée par la constitution elle-même : « Tous les pouvoirs », dit l'article 25, « émanent de « la nation. » La loi fondamentale étant antérieure à la royauté, l'intervention de la couronne n'est devenue indispensable, pour l'accomplissement de l'œuvre constituante, que lorsque le trône a cessé d'être vacant. La souveraineté qu'exerçait, dans sa pléni-

1. Cet article exige qu'en cas de dissolution des chambres, les électeurs soient convoqués dans les quarante jours et que la nouvelle législature se réunisse dans le délai de deux mois.

2. Le projet du comité de constitution, nommé par le gouvernement provisoire, le 6 octobre 1830, avait conservé l'ancienne disposition sur le *quorum* des deux tiers et la majorité des trois quarts. C'est le Congrès qui supprima le *quorum* et abaissa le chiffre de la majorité. Le projet était signé : Van Meenen, Van Gerlache, Dubus, Lebeau, Blargnies, Ch. Zaude, Mathieu, Devaux et Nothomb.

Digitized by Google

tude, le Congrès National de 1831, a été limitée, en fait, à la suite de l'élection de Léopold Ier et de son acceptation formelle de l'acte constitutionnel, par le pacte conclu de la sorte entre la nation et la dynastie. Tant que ce pacte est respecté par le roi, la nation ne peut, par aucune voie légale, restreindre l'autorité qu'elle a conférée au chef héréditaire du pouvoir exécutif. Mais le serment d'observer la constitution est une condition de l'avènement au trône. L'héritier présomptif n'est pas saisi de plein droit par la mort de son auteur, il n'est que fondé à devenir roi en renouvelant le pacte, en s'engageant personnellement à son tour. Tant que cette formalité n'a pas été accomplie, il y a interrègne, et le pouvoir royal est exercé par le Conseil des ministres « au nom du peuple belge [1] ».

Depuis sa promulgation, l'œuvre du Congrès National de Bruxelles est restée debout, sans retouches. A mainte reprise, elle a servi de modèle aux nouveaux États du continent et l'on est accoutumé à la regarder comme le type achevé de la constitution d'une monarchie parlementaire et libérale. Tout récemment, une proposition de revision s'est produite, ayant pour but principal l'établissement du suffrage universel, inconnu aux constituants de 1831. Pour la première fois, le roi a été appelé à exercer à cet égard la prérogative de la couronne et, — chose inouïe

1. Article 79 de la constitution. Le cas s'est présenté en 1865. *Cf.* Vauthier, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*. Fribourg-en-Brisgau, 1892 (collection Marquardsen IV, I, 5), p. 23, note 5.

Digitized by Google

dans les annales de la royauté parlementaire et qui fait mesurer le chemin parcouru par l'idée démocratique, — il a déclaré vouloir s'en servir pour faire rendre au peuple l'exercice direct, effectif, de cette souveraineté latente qui n'est apparue jusqu'ici que dans les formules du droit constitutionnel. Leopold II a demandé que le plébiscite législatif, ou comme on l'appelle en Suisse, le *referendum,* fût introduit en Belgique, l'initiative de la consultation populaire étant attribuée à la couronne. C'est à son avis, et de l'avis de jurisconsultes et de publicistes éminents, le meilleur contre-poids aux entraînements que peut faire naître l'extension du droit de suffrage [1].

La dissolution de la représentation nationale est une arme à deux tranchants. Le gouvernement n'a recours à ce moyen que dans des cas de plus en plus rares. La pratique du parlementarisme l'oblige presque toujours à céder à la majorité des chambres. Si, lorsque le verdict de cette majorité lui paraît contraire aux intérêts de l'État, le roi pouvait en appeler au corps électoral, sans lancer le pays dans l'agitation qu'entraîne inévitablement avec elle une élection générale, son action sur le parlement serait évidemment plus considérable. Le *veto* royal cesserait d'être une apparence pour devenir une réalité. Il provoquerait éventuellement le *veto* du véritable souverain, la nation.

1. Voir, dans l'*Indépendance belge* des 20, 26, 27 et 29 décembre 1891, les articles d'Émile de Laveleye sur le *Referendum royal.*

Digitized by Google

Bien que Léopold II ait mis au service de cette idée l'influence personnelle qu'il peut exercer sur les membres du parlement, bien qu'elle ait reçu l'approbation de ses conseillers et qu'elle soit entrée dans le premier projet soumis par le gouvernement à la Section Centrale de la Chambre des représentants, elle s'est heurtée à une opposition irréductible, au sein de la majorité conservatrice dont M. Woeste est le chef. Le ministère a dû capituler, au moins en apparence, et, dans les nouvelles propositions qu'il a transmises aux commissions de revision du Sénat et de la Chambre, M. Bernaert ne parle plus du *referendum*. Il est vrai qu'il ne parle pas non plus de suffrage universel. La réforme est limitée à l'introduction du système des capacités et à l'extension de l'électorat aux habitants d'un immeuble d'une certaine valeur cadastrale.

Il est dès aujourd'hui manifeste que ce programme soulève et soulèvera de violentes protestations. Les libéraux avancés, qui revendiquent le droit de vote pour tous, ont repris pour leur compte l'ancienne proposition du gouvernement et l'on peut prévoir que, même dans le cas où la majorité des deux tiers ferait la revision sans le suffrage universel, ce ne serait que le point de départ d'une agitation nouvelle pour l'obtenir. Tôt ou tard, la question devra être résolue dans le sens des revendications du grand nombre et, à ce moment, l'idée de Léopold II reparaîtra peut-être, elle aussi, au premier plan.

A ce sujet, on peut dès maintenant établir que, si le principe d'une pareille innovation était adopté, on

Digitized by Google

serait logiquement conduit à admettre que le peuple souverain qui pourrait être consulté sur le sort des lois ordinaires et qui, de la sorte, ferait œuvre de législateur, devrait être appelé également à se prononcer, comme en Suisse et aux États-Unis d'Amérique, sur la ratification de sa constitution. Repousser cette conséquence de l'adoption du *referendum*, serait bouleverser tout l'édifice du droit public belge, qui est fondé sur la prééminence de la constitution; car on ferait intervenir, le cas échéant, dans la législation ordinaire, une sanction plus haute que celle à laquelle on aurait eu recours en matière constituante [1].

La constitution roumaine, de 1866, a été calquée sur celle de la Belgique. Son titre VII reproduit presque textuellement celui qu'on vient de lire. L'article unique, qu'il renferme, n'a subi aucune modification lors de la revision effectuée en 1884 :

1. Pour quiconque a étudié de près la théorie et le fonctionnement de ce qu'on appelle aujourd'hui les « droits populaires », il est clair que, lorsqu'on parle de recourir au *referendum* légalement organisé, il ne saurait s'agir de demander une consultation à bien plaire de l'opinion publique, à la suite de laquelle, comme le soutient le premier rapport du ministère Bernaert à la Section Centrale, les différents pouvoirs constitués conserveraient leur liberté de discussion et de décision. Cette liberté se réduirait en réalité à celle de discuter et de décider conformément au vœu du pays. Lorsqu'une consultation pareille est donnée, dans les formes légales, par le corps électoral, parlant par dessus la tête du parlement, au nom d'une nation que la constitution a déclaré la source de tous les pouvoirs, c'est un ordre, le plus absolu qui puisse être donné dans l'État.

Digitized by Google

Titre VII. *De la revision de la constitution.*

« Art. 128. — Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, lue trois fois de quinze en quinze jours, en séance publique, et approuvée par les deux Chambres, celles-ci sont dissoutes de plein droit et il en est convoqué de nouvelles, dans le délai prescrit par l'article 95 [1]. Les nouvelles Chambres statuent, d'accord avec le souverain, sur les points soumis à la revision. Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si les deux tiers des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents, et nul changement ne peut être adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

1. Six mois.

Digitized by Google

CHAPITRE IX

GRÈCE.

Les premières constitutions grecques, élaborées au milieu des discordes civiles, ne contenaient pas de clause revisionnelle [1]. Il en fut de même de celle que le roi Othon Ier sanctionna, en 1844, et qui était imitée de la charte de Louis-Philippe. La constitution actuelle, qui a été établie après l'élection de Georges Ier, en 1864, par une assemblée constituante réunie à Athènes, semble s'être inspirée, à cet égard, de la constitution norvégienne :

« Art. 107. — La constitution ne peut être revisée en entier ; toutefois, certaines de ses dispositions, non fondamentales et limitativement désignées, peuvent, dix ans après sa promulgation, être revisées, si la nécessité en est dûment constatée. La nécessité de la revision est suffisamment constatée si la Chambre demande la revision, dans deux législatures consécu-

1. L'article 154 de la constitution de Trézène (1827), qui conférait une sorte de dictature au comte Capodistrias, prévoyait la nomination d'une commission du corps législatif (Βουλή), laquelle aurait à soumettre de suite à cette assemblée ses observations sur la loi constitutionnelle. Cet article ne fixait pas de procédure de revision.

Digitized by Google

tives, par une résolution spéciale, prise à la majorité des trois quarts du nombre total de ses membres, et limitant les dispositions à reviser. — Cette revision une fois résolue, la chambre en exercice est dissoute, et il en est convoqué une nouvelle, investie de pouvoirs spéciaux. Cette nouvelle chambre, composée d'un nombre de membres double de celui des députés, statue sur les points soumis à la revision. »

A l'exemple du Storthing d'Eidsvold, l'assemblée constituante d'Athènes, en rédigeant l'article ci-dessus, a fait l'abstraction la plus complète de la prérogative royale. Elle eût pu, en employant la formule belge qui attribue l'initiative de la revision au « pouvoir législatif », comprendre dans cette expression générale le Roi et la Chambre (Βουλή), auxquels l'article 22 remet collectivement l'exercice de ce pouvoir. Elle ne l'a pas fait et, au contraire, a spécifié que la nécessité de la revision serait suffisamment constatée par les décisions de la Chambre.

La condition d'une double majorité des trois quarts du nombre total des membres, se prononçant pour l'affirmative dans deux législatures consécutives, jointe à la disposition norvégienne qui interdit de toucher aux principes et ne permet que les innovations de moindre importance, rend l'article 107 peu dangereux, dans la pratique, pour la couronne. Depuis 1874, époque où la revision est devenue possible, les obstacles qu'il y met ont été suffisants pour empêcher toute tentative de ce genre d'aboutir. Cet article suffirait toutefois, à défaut de tradi-

Digitized by Google

tions contraires, pour atténuer considérablement, sinon modifier tout à fait, le caractère que la monarchie hellénique reçut, en 1832, lors de sa fondation à la suite d'un pacte formel.

Après l'élection du prince Othon de Bavière et avant l'arrivée des Régents qui devaient exercer le pouvoir jusqu'à sa majorité, un congrès fut convoqué à Argos et se réunit à Pronia, pour établir une constitution. Les puissances signataires du traité de Londres provoquèrent sa dissolution. On lit dans la note adressée au gouvernement provisoire, en septembre 1832, par les ministres résidents de France, d'Angleterre et de Bavière :

« Aucune constitution définitive, aucune loi « fondamentale ne peut être proposée ou sanction- « née, sans l'intervention de l'autorité royale, « attendu qu'une telle procédure serait en contra- « diction flagrante avec l'acte par lequel la nation « grecque a notifié aux trois puissances l'élection « de son souverain. »

En 1832, une affirmation de principes faite par les représentants des puissances qui avaient garanti l'indépendance du pays, était un ordre formel. Les Grecs se soumirent. Mais, lorsqu'ils se sont sentis les maîtres de la maison, ils ont tenu à affirmer, eux aussi, leurs principes. L'article 107 est une revanche de l'esprit national.

En droit, le prince a une garantie, contre les décisions d'une constituante éventuelle, c'est le texte qui y soustrait les dispositions fondamentales de l'acte constitutionnel. Le difficile est de définir ces dispo-

Digitized by Google

sitions. Qui tranchera la question de savoir ce qui est fondamental et immuable et ce qui ne l'est pas? Il peut y avoir là, pour l'avenir, les éléments d'un conflit.

L'assemblée d'Athènes a confié la délibération définitive et le vote du projet de revision à une convention spéciale, formée par le doublement de la représentation ordinaire du pays. C'est une imitation de la loi fondamentale des Pays-Bas et de la constitution française de 1791, qui permet de comparer, comme on va le voir, le système grec au système, plus autochtone, en vigueur dans la monarchie serbe. En outre, étant données les conditions dans lesquelles elle s'est produite, elle place les institutions de l'État hellénique, quant au caractère du pouvoir constituant, à mi-chemin entre celles des monarchies parlementaires de l'Europe et celles des États démocratiques, dont le droit public est basé exclusivement sur le principe de la souveraineté de la nation.

Digitized by Google

CHAPITRE X

SERBIE, BULGARIE.

L'autorité suprême qui, d'accord avec le prince, établit et modifie la constitution, en Serbie, est une assemblée nationale appelée *Grande Skoupschtina*. Cette autorité n'a point été créée par le régime actuel, elle est antérieure à l'ancienne monarchie elle-même.

Les Skoupschtinas [1] ont existé chez les tribus serbes, dès avant l'établissement de celles-ci sur le Danube. Sous Étienne Némania, premier Kral de Serbie (1165-1195), et ses successeurs, elles devinrent un des éléments constitutifs de l'État. Tous les chefs de famille pouvaient y prendre part. On s'y réunissait en armes. La délibération avait lieu en plein air et l'assemblée cumulait tous les pouvoirs. C'était quelque chose comme les anciens Champs de Mai des Germains et des Francs, comme les Landsgemeindes de la Suisse primitive. Douchan, le grand tsar, auquel elles portaient ombrage, et qui, malgré toute sa puissance, ne se sentait pas assez fort pour les abolir, s'appliqua à espacer les

1. Du serbe *skoupiti*, « assembler ».

Digitized by Google

époques de leur réunion et les rendit purement représentatives. On voit, par le préambule des *Lois et ordonnances* de ce prince, qu'à la grande Skoupschtina, qui présida à leur promulgation, assistaient seulement les dignitaires de l'Église, les knèzes (seigneurs), les gouverneurs des provinces et des villes et un petit nombre de bourgeois notables. Les Skoupschtinas s'effacèrent, sous la domination turque, pour reparaître, après trois siècles, dès le début de l'insurrection nationale. Ce sont des assemblées de ce genre qui confèrent la dictature militaire à Karageorge (1804), puis le principat à Miloch et à ses descendants (1817 et 1827). Dès que le pouvoir du prince s'affermit, le gouvernement chercha à rendre les Skoupschtinas plus rares. Il les convoqua le moins possible et abrégea leurs sessions. Aucun statut ne limitait ses attributions à cet égard. Ce n'est qu'après bien des luttes que l'organisation des antiques assemblées nationales, tentée par la charte éphémère de 1835, fut réglée par des lois constitutionnelles, d'abord sans succès, en 1858 et 1859, puis enfin en 1861 [1].

La loi de 1861 distinguait deux sortes d'assemblées, la *Skoupschtina* ordinaire et la *Grande Skoupschtina*. La première devait être convoquée par le prince, au moins une fois tous les trois ans, pour le vote des lois de toute nature. La seconde

1. Les détails qui précèdent sont empruntés à Ubicini. Voir ses deux ouvrages : *Serbes de Turquie*. Paris, 1865, et *Constitution de la principauté de Serbie*. Paris, 1871.

Digitized by Google

était une assemblée extraordinaire, quatre fois plus nombreuse, qui ne devait être réunie que pour élire un nouveau prince, pour confirmer, le cas échéant, le choix d'un héritier présomptif, ou pour nommer un conseil de régence.

La constitution de 1869 développa le système formulé en 1861. Elle fit de la Skoupschtina ordinaire une assemblée à sessions annuelles et élargit la sphère de ses attributions. La Grande Skoupschtina, convoquée pour la délibération et pour le vote de la constitution, fut naturellement désignée pour statuer sur les modifications éventuelles qu'on proposerait d'y apporter dans l'avenir. Mais il fut expressément stipulé que sa décision ne deviendrait exécutoire qu'après avoir été sanctionnée par le prince. Le droit d'initiative fut attribué, soit au prince, devant l'assemblée ordinaire, soit à celle-ci, le projet devant être adopté à la majorité des deux tiers dans deux législatures consécutives [1].

1. « Art. 131.—Les propositions tendant à introduire des modifications ou des additions dans la constitution, ou à interpréter une « de ses dispositions, peuvent être présentées tant par le Prince « à la Skoupschtina que par la Skoupschtina au Prince. — Pour « qu'une décision puisse être prise à cet égard par la Skoupschtina, il est nécessaire que les deux tiers des membres présents votent en faveur de la proposition, et aussi que deux « Skoupschtinas ordinaires consécutives concluent dans le même « sens. — Après qu'il aura été procédé de la sorte, une Grande « Skoupschtina nationale sera convoquée pour décider définitivement si et de quelle manière les modifications ou additions proposées doivent être introduites dans la constitution, ou quelle « est l'interprétation à donner au point en litige. Cette décision de « la Grande Skoupschtina nationale sera exécutoire lorsque le « Prince l'aura sanctionnée. »

Digitized by Google

On sait qu'avant son abdication le roi Milan a fait reviser le statut serbe. La principauté avait été transformée en royaume, en 1882, et il tenait à affermir le trône qu'il était sur le point de céder à son fils, encore mineur. La nouvelle constitution a été promulguée, le 22 décembre 1888. Aux dispositions ci-dessus, plus ou moins précisées, a été ajoutée une aggravation de la procédure constituante, pour les cas ou la Skoupschtina veut exercer son droit d'initiative. L'article a reçu la rédaction suivante :

« Art. 201. — Les propositions tendant à introduire des modifications ou des additions dans la constitution, ou à interpréter une de ses dispositions, peuvent être présentées par le Roi ou par la Skoupschtina Nationale.

« Une proposition de ce genre doit contenir l'énonciation formelle de tous les points de la constitution sur lesquels doivent porter les amendements, additions et interprétations projetés.

« Si la proposition est présentée par le Roi, elle sera communiquée à deux Skoupschtinas issues de deux élections consécutives : la Skoupschtina sera ensuite dissoute, et la Grande Skoupschtina Nationale sera convoquée dans un délai de quatre mois au plus.

« Si, par contre, une proposition de ce genre vient de l'initiative de la Skoupschtina, elle doit être votée par la Skoupschtina à trois reprises différentes, et à cinq jours d'intervalle entre deux votes consécutifs.

« Pour statuer sur une proposition de l'espèce, il faut que les trois quarts au moins du nombre des députés fixé par la constitution, soient présents à la séance ;

Digitized by Google

et la proposition sera considérée comme acceptée, si les deux tiers au moins des députés présents votent en faveur de la proposition.

« La proposition une fois adoptée de cette façon par deux skoupschtinas, issues de deux élections consécutives, la Skoupschtina sera dissoute, et la Grande Skoupschtina Nationale sera convoquée dans un délai de quatre mois au plus, compté du jour de l'approbation de la proposition.

« Dans chacun des deux cas, la Grande Skoupschtina Nationale pourra statuer seulement sur les amendements et additions à introduire dans la constitution et les interprétations de la constitution, renfermés dans la proposition en vertu de laquelle elle a été convoquée.

« Les décisions de la Grande Skoupschtina Nationale seront exécutoires lorsqu'elles auront été sanctionnées par le roi. »

L'article 130 statue que, pour la Grande Skoupschtina, il sera élu deux fois autant de députés que pour la Skoupschtina ordinaire. La constitution de 1869 avait conservé la proportion du quadruple, établie en 1861. Elle statuait que les députés à la grande assemblée nationale seraient élus par la nation seulement, ceci eu égard au fait que, pour l'assemblée ordinaire, le quart des choix appartenait au prince. Cette dernière disposition ayant disparu de la constitution de 1888, il n'était plus nécessaire d'insister sur le droit exclusif de la nation à élire la grande assemblée. Par contre, comme l'institution des députés princiers était remplacée

Digitized by Google

par l'obligation, pour chaque *okroug* (département), d'envoyer au parlement au moins deux personnes ayant achevé des études universitaires (art. 100), il fut spécifié également, dans l'article 130, que cette disposition n'était pas applicable à l'élection de la Grande Skoupschtina.

La constitution de 1888 introduit, pour les élections à l'assemblée, le système, préconisé par Stuart Mill, du *quotient électoral,* qui a pour but la représentation des minorités. C'est l'objet des articles 89-94 [1]. Comme on a prévu l'éventualité d'un échec, un article 202 a été inscrit dans le nouveau statut, qui permettra d'y remédier sans trop de difficultés :

« Art. 202. — Exceptionnellement, les articles 89, 90, 91, 92, 93 et 94 de la présente constitution, peuvent, à l'expiration d'une période de six ans, être l'objet d'une revision constitutionnelle, sur la proposition votée par une Skoupschtina dans les conditions ordinaires. »

Dans les conditions où l'expérience est faite, il ne semble pas que la représentation des minorités ait de grandes chances de durée dans l'État serbe, et cela pour une raison indépendante du plus ou moins d'avantages qu'on pourrait lui reconnaître en elle-même. Il est évident, en effet, que, dans une assemblée élue d'après ce système, les conditions mises à l'exercice de l'initiative constituante de la

1. Une loi électorale du 25 mars 1890, en 154 articles, organise la procédure des élections avec un luxe de détails inouï.

Digitized by Google

Skoupschtina sont à peu près irréalisables, et que, si le pays veut jamais user de son droit à cet égard, dans les formes légales, on devra commencer par reviser les articles qui empêchent la formation d'une majorité très forte et très stable au sein de la représentation nationale.

Il est vrai qu'il y a une autre voie plus courte, celle qu'on a suivi à peu près dans tous les pays, où les auteurs de la constitution avaient eu l'imprudence d'accumuler les obstacles sur le chemin tracé par la loi. Il est à craindre que les Serbes ne soient tentés tôt ou tard de s'engager dans cette voie. En 1869, la Grande Skoupschtina, convoquée pour délibérer sur un projet présenté par la régence constituée après l'assassinat de Michel Obrenovitch, commença par écarter, en vertu de l'autorité suprême qu'elle tenait de la nation, une loi récente qui lui interdisait de faire œuvre constituante pendant la minorité du prince [1]. En 1888, le roi Milan s'est cru autorisé par les circonstances à faire abstraction de toutes les règles prescrites par la constitution de 1869 pour la revision. Le nouveau projet a été élaboré par une commission de soixante-dix notables, désignés par le gouvernement, et soumis en bloc à la Grande Skoupschtina, pour être adopté ou rejeté par elle sans amendements. M. le conseiller d'État Pavlovitsch, ancien ministre, rend compte de cette procédure expéditive en ces termes :

« La commission, présidée par le roi, avait tra-

1. Ubicini, *Constitution de la principauté de Serbie*, p. 74 s.

Digitized by Google

« vaillé pendant deux mois. En général, toutes les « questions étaient résolues et toutes les difficultés « aplanies. Ce résultat atteint, grâce à la collabora- « tion de tous les partis politiques, représentés par « leurs membres les plus autorisés et les plus consi- « dérés, le roi Milan conçut une idée aussi originale « que pratique. Afin d'éviter de nouvelles discussions « sur les mêmes questions, au sein de la grande « assemblée nationale, il chargea le gouvernement « de présenter le nouveau projet de constitution en « entier, c'est-à-dire de façon que l'assemblée eût « à l'adopter intégralement, sans modification, ou à « le rejeter simplement.

« Cette détermination une fois prise, le roi resta « ferme et inébranlable jusqu'au bout. Toutes les « tentatives faites auprès de lui, pour le déterminer « à changer certaines dispositions, restèrent sans « résultat.

« La commission élue par la grande assemblée « nationale, pour examiner le nouveau projet, « présenta un très remarquable rapport, où l'exposé « des motifs faisait clairement ressortir les avan- « tages de la nouvelle constitution, en comparaison « de celle de 1869. La commission le recommanda « à l'assemblée, et conseilla de l'adopter en entier « et sans changement. Etant donné ce qui précède, « les discussions ne pouvaient être longues. Voici « le résultat du vote : 498 pour, 75 contre, 3 absten- « tions et 15 députés absents.

« Le lendemain, 22 décembre, le roi Milan pro- « nonça un très patriotique discours de clôture ; il

Digitized by Google

« signa la nouvelle constitution et la remit entre les « mains du président de la grande assemblée natio- « nale [1]. »

Si quelque membre du gouvernement a éprouvé des scrupules de conscience sur la constitutionnalité de cette procédure, on a dû les combattre en soutenant que l'article 131 du statut existant devait s'appliquer aux revisions partielles et non à la revision totale qu'on préparait. Rien dans le texte de cet article n'autorise un pareil raisonnement. Et, si on l'a fait, n'a-t-on pas vu qu'il pourrait être reproduit, avec autant de droit, à propos de l'article 201, par lequel on se flattait d'assurer la stabilité du statut nouveau? Les dispositions de cet article concernant l'initiative de l'assemblée fournissent le seul exemple, en Europe, de l'aggravation de la clause revisionnelle une fois introduite dans la constitution d'un pays. Il est en contradiction sur ce point avec le progrès général des textes contemporains. Dans ces conditions, et en face de pareils précédents, il se pourrait fort bien, pour le grand avantage du reste de la représentation des minorités, qu'on invoquât, quelque jour, d'augustes exemples, afin de ne pas tenir compte des restrictions qu'il formule.

Le traité de Berlin, dans son article 4, prévoyait que la principauté de Bulgarie aurait une constitution. Le statut en question a été élaboré par l'assem-

1. *Annuaire de législation étrangère*, publié par la Société de Législation comparée, Paris, 1889, p. 837 s.

Digitized by Google

blée de Tirnovo, en avril 1879. A l'exemple de la constitution serbe il établit deux sortes d'assemblées nationales : la *Sobranié* ordinaire et la *Grande Sobranié*. Celle-ci est composée et constituée comme celle-là, avec cette seule différence que le nombre de ses membres est double. Elle exerce le pouvoir constituant, sur l'initiative du prince et de l'assemblée nationale ordinaire :

« Art. 167. — Les propositions tendant à modifier ou reviser la constitution sont assujetties à la même procédure que les propositions de lois ordinaires.

« Art. 168. — Les propositions de revision doivent, pour être adoptées, réunir une majorité de plus des deux tiers des membres de la Sobranié.

« Art. 169. — Ces mêmes propositions sont ensuite soumises à l'examen de la Grande Sobranié, convoquée à cet effet ; la majorité des deux tiers est également nécessaire pour leur adoption. »

Sous le règne d'Alexandre Ier, la constitution fut suspendue. Des pouvoirs extraordinaires avaient été conférés au prince, en 1881, pour accomplir des réformes qui devaient être soumises à la ratification de la Grande Sobranié. L'annexion de la Roumélie orientale, la guerre avec la Serbie et enfin l'abdication forcée du vainqueur de Slivnitza, l'ont empêché de donner suite à la revision projetée. Depuis l'avènement du prince Ferdinand, on est revenu à l'application du statut de 1879. Mais chacun sait que la question bulgare, qui est aussi une question constitutionnelle, n'a pas encore reçu sa solution.

Digitized by Google

Résumé

Si l'on admet un pouvoir constituant et si l'on se demande comment il est exercé dans les divers pays dont les législations ont été étudiées jusqu'ici, il n'est pas difficile de constater des principes généraux.

Dans le groupe allemand, deux tendances bien marquées se manifestent. L'une, la plus ancienne, qui procède surtout de l'idée que la constitution est un pacte entre le prince et la représentation du pays, fait considérer la revision comme un renouvellement de ce pacte. Cette revision résulte en conséquence d'un accord solennel entre les parties. Le droit d'initiative, attribué d'abord au prince seul, a été d'assez bonne heure reconnu aussi aux parlements. Quant à la décision, la crainte que ces derniers cédassent trop facilement aux moyens d'influence dont peut disposer la couronne, a fait recourir à des garanties particulières : *quorums* spéciaux, majorités extraordinaires, délibérations multiples. L'autre tendance date de la charte octroyée, en 1848, par Frédéric-Guillaume IV. Cest la tendance prussienne, née du désir de faciliter la procédure revisionnelle, au sein d'une représentation natio-

Digitized by Google

nale, qu'on avait promis de consulter pour l'élaboration de la constitution et dont la première assemblée avait été dissoute, avant qu'elle ait pu achever son œuvre. Ce résultat a été atteint par l'assimilation à peu près complète de la loi constitutionnelle et de la loi ordinaire. Le système a suivi la fortune de la Prusse. Il s'est étendu, comme la monarchie des Hohenzollern, et c'est aujourd'hui celui de l'empire allemand.

Dans le second groupe, comprenant les États scandinaves et les monarchies de l'Europe latine, un grand principe domine toutes les constitutions : la nation est consultée. L'appel au pays a lieu par voie de dissolution du parlement et d'élection, soit d'une nouvelle législature, soit d'une assemblée spéciale, comme en Grèce, en Serbie et en Bulgarie. La décision sur la proposition de revision n'appartient qu'à une représentation fraîchement émanée du suffrage populaire. Pour que les candidats soient appelés à s'expliquer sur les amendements qu'on projette d'apporter à la loi fondamentale et afin que les électeurs puissent se prononcer en connaissance de cause, les amendements sont précisés par l'acte législatif qui en déclare la nécessité. Cette disposition est une règle qui ne souffre pas d'exception et le motif qui l'a dictée ressort clairement du texte de la première constitution du royaume des Pays-Bas, laquelle a été, à cet égard, le modèle de toutes les autres [1].

1. Art. 229 et 230. Voir plus haut, p. 66 s.

Digitized by Google

Quant à l'intervention du prince, elle est ordinairement prévue, soit pour la proposition de revision, soit pour la décision définitive, soit enfin pour l'une et pour l'autre. Les seules exceptions sont celles que consacre la constitution grecque et la constitution norvégienne, cette dernière étant interprétée selon la manière de voir du Storthing. Mais, dans l'un et dans l'autre cas, la compétence des assemblées qui proposent et qui décident est restreinte aux modifications qui ne portent pas sur les dispositions fondamentales de l'acte constitutionnel.

Des majorités extraordinaires sont encore requises pour les votes revisionnels, au sein des parlements. Toutefois, si l'on fait abstraction de la constitution serbe, on peut constater, sous ce rapport, dans les textes les plus récents, une tendance à la simplification graduelle des conditions de ce genre. Le renouvellement de l'assemblée, appelée à statuer définitivement, est en effet une garantie suffisante contre les entraînements et les votes irréfléchis.

Les monarchies libérales de l'Europe qui ont accepté, dans une certaine mesure, les conséquences de la Révolution ont admis ce principe que la constitution est l'expression la plus haute de la volonté nationale. Elles sont conduites à débarrasser peu à peu la procédure constituante des entraves qu'on avait cru nécessaires, aux jours de son enfance. Mais la plupart se gardent avec raison de dégrader la loi constitutionnelle en l'assimilant à la loi ordinaire.

Digitized by Google

Digitized by Google

III

CONSTITUTIONS POPULAIRES

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE I

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

CHAPITRE PREMIER

CONSTITUTION FÉDÉRALE.

« *Nous, le peuple* des États-Unis, afin de former une union plus étroite, de fonder la justice, de consolider la paix à l'intérieur, de pourvoir à la défense commune, de contribuer au salut public et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous et à nos descendants, *nous décrétons et nous établissons* cette constitution pour les États-Unis d'Amérique. »

Tel est le préambule célèbre de la constitution élaborée, en 1787, par la convention fédérale que présida Washington. Ainsi est apparu, pour la première fois, dans le statut fondamental d'un grand État du monde moderne, l'axiome du droit antique : *Lex est quod populus jubet atque constituit.* Une majesté oubliée pendant quinze siècles ordonnait et constituait.

Digitized by Google

Il ne s'agit pas ici de pacte, plus ou moins formel, comme dans la plupart des constitutions précédemment étudiées, mais de loi suprême émanée d'une volonté unique, souveraine. Le caractère fédératif de la constitution des États-Unis n'y a introduit un élément contractuel qu'à titre secondaire et, on peut le dire aujourd'hui, provisoire. Ce fut la principale victoire de la majorité, au sein de la convention constituante, que d'avoir amené les États particuliers à renoncer, en droit, au pouvoir qui leur appartenait, en fait, et dont plus d'un devait se prévaloir encore dans la suite. Une nation se forme, s'affirme peu à peu. Elle ne naît pas nation. Les constituants de 1787 avaient l'avenir devant les yeux. De nos jours, le principe qu'ils ont proclamé et cherché à réaliser de leur mieux est devenu le fait comme le droit. La thèse contraire qui divisait la souveraineté, au détriment de la patrie commune, thèse longtemps soutenue dans l'intérêt d'une cause, est actuellement rejetée par la plupart des jurisconsultes et des publicistes. C'est pourquoi nous pensons qu'il n'y a pas lieu, à cette heure, quant à la définition du pouvoir constituant, de faire une différence entre le droit public des États et celui de l'Union.

L'œuvre de la convention fédérale fut soumise à la ratification du souverain, le peuple, dans chacun des treize États unis. Il n'y eut pas de vote unique et simultané. Le peuple américain, dans son ensemble, n'avait pas encore d'existence légale. Tant que la constitution n'était pas ratifiée, l'unité politique était exclusivement l'Etat et c'est dans chaque Etat,

Digitized by Google

par les soins de chaque législature, que le peuple devait être consulté. Il le fut selon le mode uniforme, prévu par les résolutions de la constituante. Des conventions de délégués, spécialement élus à l'effet de donner leur vote d'acceptation ou de rejet, furent réunies en leur temps aux différents chefs-lieux. Le résultat de leurs délibérations fut l'acceptation du projet, dans neuf Etats d'abord, puis enfin dans tous.

La constitution des Etats-Unis fut ainsi établie en vertu d'une série de votes successifs, émis par des assemblées extraordinaires dont les membres étaient munis de pleins pouvoirs, et qui tiennent le milieu entre les corps représentatifs et les assemblées primaires. On peut les comparer aux assemblées électorales qu'institua, quelques années plus tard, la constitution française de 1791 [1]. Aucune proposition ne paraît avoir été faite, au sein de la convention fédérale, tendant à ce que le projet fût soumis au vote direct des électeurs. Le système qui prévaut aujourd'hui dans les États de l'Union, pour la ratification de leurs constitutions respectives, n'était encore pratiqué que dans quelques-uns. Ceux du sud, et en particulier la Virginie, dont les représentants étaient parmi les principaux auteurs du projet, l'ignoraient. A l'époque où la convention de Philadelphie élaborait son œuvre, le

1. Les assemblées électorales prévues par la constitution de 1791 pouvaient délibérer pour la vérification des pouvoirs de leurs membres.

Digitized by Google

principe que la sanction formelle du peuple était seule capable d'en faire la Grande Charte de l'Union américaine, était hors de cause, proclamé qu'il était par la Révolution elle-même. Mais le mode suivant lequel on devait solliciter l'expression de la volonté populaire faisait question. Une minorité puissante proposait que le sort de la constitution fut décidé par les législatures des différents États. La majorité, comprenant qu'il fallait à la loi fondamentale une sanction supérieure, voulait une manifestation plus directe de la décision souveraine qui plaçât la constitution au-dessus des législatures [1]. Elle s'arrêta au système qu'on a vu, le considérant, ainsi que nous l'apprend le « Fédéraliste », comme un mode normal d'appel au peuple [2].

L'article V, qui détermine la manière d'apporter

1. Voir Madison, *Debates in the Federal Convention of 1787.— The papers of J. Madison.* New-York 1841 (publié par ordre du Congrès) II, 796 (séance du 5 juin : discours de Madison), 1177 ss. (séance du 26 juin : discours de Madison, Mason, Randolph, Gouverneur Morris.)

2. *The Federalist. — A commentary upon the constitution of the United States, being a collection of Essays written in support of the constitution agreed upon Sept. 17. 1787, by the Federal Convention.* Edition H. Cabot Lodge. Londres 1888, p. 236, 244, 247, 314 ss. 318 ss. (Nos XXXIX, XL, XLIX, L.)

On sait que le « Fédéraliste », auquel collaborèrent trois des principaux membres de la convention : Jay, Madison et Hamilton, est un commentaire de la constitution américaine, contemporain de sa rédaction. Ecrit dans le but d'éclairer l'opinion publique, de la convaincre de l'utilité et de l'opportunité de la constitution proposée à son suffrage, il a acquis l'importance et le poids d'un texte officiel. Le « Fédéraliste » est la première autorité qu'on invoque, aux Etats-Unis, en matière de droit constitutionnel.

Digitized by Google

des amendements à la constitution, est manifestement le résultat d'un compromis. Il y est spécifié que les amendements futurs seront soumis par le Congrès, soit aux législatures, soit à des conventions spécialement élues par le peuple, et qu'ils n'entreront en vigueur que s'ils ont obtenu l'assentiment des trois quarts des législatures ou des conventions.

« Art. V. — Les amendements à la présente constitution seront proposés par le Congrès, lorsque dans chacune des chambres, la majorité des deux tiers des membres le jugera nécessaire, ou par une convention, qu'il convoquera sur la demande des deux tiers des législatures des États. Dans l'un et dans l'autre cas, les amendements proposés auront force de loi et deviendront partie intégrante de la constitution, lorsqu'ils auront été ratifiés par les trois quarts des législatures des États, ou dans les trois quarts de ceux-ci, par des conventions spéciales, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès.

« Aucun des amendements, qui seraient adoptés avant 1808, ne pourra empêcher l'effet des dispositions contenues dans les clauses 1 et 4 de la neuvième section de l'article premier [1].

« 1. Art. 1. Section IX, § 1. L'immigration, ou l'importation, des « individus dont l'un ou l'autre des États actuellement existants « jugera à propos d'autoriser l'établissement, ne pourra être inter- « dite par le Congrès, avant l'année 1808, mais cette importation « pourra être frappée d'une taxe, qui ne dépassera pas dix dollars « par personne. »

« § 4. Aucune capitation, ou autre impôt direct, ne pourra être « levé, si ce n'est en conformité des résultats du recensement

Digitized by Google

« La part égale d'influence que, par le suffrage de leurs délégués, tous les États exercent au Sénat, ne pourra être modifiée au détriment d'aucun sans son consentement. »

On voit, dans cet article, l'origine de la majorité des deux tiers, si habituellement imposée, dans la suite, aux assemblées représentatives auxquelles on attribuait la compétence constituante.

Le Congrès n'a encore jamais fait usage de la clause qui lui donne le droit de faire élire des conventions, pour en obtenir le verdict populaire. Le petit nombre d'amendements qui ont été apportés à la constitution fédérale ont été soumis aux législatures. Il n'en subsiste pas moins que la constitution elle-même, dont on a pu célébrer déjà le premier centenaire, a été établie sur la sanction du peuple, expressément, sinon directement, requise. La plupart des commentateurs insistent sur ce fait, pour marquer l'étendue des pouvoirs conférés à l'Union et la prééminence de la souveraineté fédérale sur les souverainetés particulières des États [1]. Leur maître à tous, John Marshall, qui était président de la Cour Suprême, et qu'un jurisconsulte américain, caracté-

« ordonné ci-dessus. » (La constitution prévoit qu'un recensement sera effectué, dans les trois ans qui suivront la réunion du premier congrès, et que l'opération sera répétée ensuite tous les dix ans.)

1. Voir Daniel Webster, *Speeches in Congress*, — *Works*, Boston 1851, III, 321, 333 s. 470 ss. (Discours au Sénat, du 26 janvier 1830 et du 16 février 1833) et J. Story, *Commentaries on the constitution of the United States*. Liv. III, ch. III, 4e éd., annotée par Th. M. Cooley, Boston 1873. 1, 253 ss.

Digitized by Google

risant l'influence sans égale qu'il a exercée, appelle le « second auteur de la constitution », s'est prononcé ainsi, dans les considérants d'une décision célèbre :

« La constitution des Etats-Unis a été décrétée et « établie, non par les États, en leur capacité d'États « souverains, mais expressément et formellement, « comme le déclare le préambule, par *le peuple des « États-Unis*. Il est hors de doute qu'il appartenait « au peuple de conférer au gouvernement fédéral « tous les pouvoirs qu'il jugeait convenable et « nécessaire de lui accorder, d'étendre ou de res- « treindre ces pouvoirs, selon son bon plaisir, et de « donner à l'autorité qu'il créait le rang suprême. Il « est également indubitable qu'il lui appartenait, soit « d'interdire aux États l'exercice de tel ou tel pou- « voir qui lui paraisssait incompatible avec la te- « neur de l'acte fédéral, soit de subordonner, dans « certains cas prévus, la compétence des gouverne- « ments particuliers à celle de la nation, soit enfin « de se réserver à lui-même l'exercice des pouvoirs « souverains qu'il pouvait préférer n'attribuer ni à « l'une, ni à l'autre [1]. »

Dans une autre occasion, mais toujours au nom de la Cour Suprême, Marshall s'est exprimé de la sorte :

« Le droit imprescriptible du peuple d'établir et de « donner comme base à son gouvernement futur tels

1. *Martin v. Hunter's Lessee* (session de février 1816). I, *Wheaton's Reports*. 324.

Digitized by Google

« principes qui, selon le jugement qu'il en porte lui-
« même, lui semblent le plus propres à assurer son
« bonheur, voilà le fondement sur lequel a été élevé
« tout l'édifice américain [1]. »

Si le principe même de l'œuvre constituante, tel qu'il est posé dans l'acte fondamental de l'Union, n'est pas différent de celui que proclament les constitutions des divers États, le procédé d'application s'est développé, s'est perfectionné, dans le droit public de ceux-ci, alors que, par suite des circonstances politiques, il était condamné à l'immobilité dans la charte fédérale. La conséquence est que, sur ce point, le système américain d'aujourd'hui, doit-être recherché, non pas dans l'article qu'on vient de lire, mais dans les dispositions correspondantes des constitutions particulières de chaque État. Ce système, que nous allons examiner, a du reste été consacré par l'usage fédéral. Il est imposé par le Congrès aux « Territoires » qui veulent devenir membres de l'Union.

1. *Marbury v. Madison* (session de février 1803). I. *Cranch's Reports*. 176.

Digitized by Google

CHAPITRE II

LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS PENDANT L'ÉPOQUE RÉVOLUTIONNAIRE.

Les écrivains européens qui apprécient la démocratie américaine, ont presque toujours le tort de n'envisager que la constitution fédérale des États-Unis et de laisser dans l'ombre les institutions des États particuliers. On peut dire, à leur décharge, que la faute en est aux Américains eux-mêmes qui, depuis un siècle, ont consacré tout leur zèle à l'histoire et au commentaire de leur droit public fédéral et qui entreprennent, aujourd'hui seulement, l'étude systématique de leurs constitutions locales. Mais, pour être expliquée et excusable, l'erreur n'en est pas moins grave. Récemment deux maîtres de la science politique, M. Emile Boutmy, en France [1], et M. James Bryce, en Angleterre [2], ont insisté sur les inconvénients qui en résultent. Ils n'ont pas eu de peine à montrer que les institutions des États sont l'édifice même, dont la constitution

1. *Études de droit constitutionnel.* Paris 1885.
2. *The American Commonwealth.* Londres 1889.

Digitized by Google

fédérale n'est que le couronnement, que c'est en elles que se trouve l'assiette profonde des institutions du pays, et que la démocratie américaine ne peut être comprise et jugée, en dehors des cadres où s'est accompli son développement.

L'organisation de l'exercice du pouvoir constituant, telle que la consacrent actuellement les législations américaines, appartient tout entière à à la Nouvelle-Angleterre. Elle est basée, non seulement sur le principe que l'autorité constituante appartient au peuple, mais encore sur cette autre conception, ramenée dans le droit moderne par la Réforme puritaine, que cette autorité ne peut être représentée.

On a vu comment les soldats de Cromwell prétendaient établir leur pacte populaire au-dessus du parlement, en vertu de l'adhésion formelle des citoyens eux-mêmes. On a vu comment les premiers statuts coloniaux du Connecticut et du Rhode Island furent adoptés par les colons assemblés et unanimes. Les quelques auteurs qui ont signalé ces faits ont eu le tort de croire que les colons agissaient de la sorte, parcequ'ils constituaient des communautés démocratiques où, vu le petit nombre des citoyens, toutes les lois pouvaient être sanctionnées par leur vote. C'est une erreur qu'un examen plus attentif des documents contemporains eût fait éviter. L'idée des puritains fugitifs était que, pour constituer ces communautés, de même que pour fonder une congrégation, ils devaient se lier entre eux, par un contrat, et que l'engagement unanime que ce contrat

Digitized by Google

comportait ne pouvait être pris par nul autre que par les intéressés eux-mêmes. Lorsque les communautés démocratiques de la Nouvelle-Angleterre devinrent de véritables États, la conception puritaine, reprise et systématisée par la philosophie, était devenue la théorie du contrat social. Sous cette forme nouvelle, elle présida à l'élaboration et à l'établissement des constitutions américaines de l'époque révolutionnaire, constitutions dont l'expression la plus parfaite fut celle que se donna le Massachusetts en 1780. On a lu, dans le préambule de cet acte remarquable, la profession de foi politique de ses auteurs. C'est en vertu de la formule que Jean-Jacques Rousseau a rendue célèbre, mais qu'il n'avait point enseignée aux Anglo-Saxons, que cette constitution fut soumise à tous les citoyens de l'État. Elle ne pouvait, cela va sans dire, réunir l'unanimité de leurs suffrages. La majorité en tint lieu. La fiction d'après laquelle la volonté du plus grand nombre engageait la minorité, fiction dès longtemps établie du reste par la pratique du *self-government* local, fut consacrée de la sorte par le droit public de l'État nouveau. La constitution, pacte social en théorie, devint ainsi, en réalité, le décret souverain du peuple. Cette transformation était la condition nécessaire de la réalisation de l'idée, de son passage dans le domaine des faits.

Dès 1776, des pétitions avaient demandé l'élaboration d'une constitution pour le Massachusetts et sa soumission au peuple. La Cour générale de Boston, qui était l'assemblée représentative ordinaire

Digitized by Google

de la colonie, crut devoir entreprendre cette tâche elle-même. Ce n'était pas ainsi que l'entendait l'opinion publique. On voulait une assemblée spéciale, « un congrès de l'État, *State Congress,* élu avec le « mandat unique de préparer un plan de gouverne- « ment », comme il est dit dans une résolution que les délégués des communes du comté de Worcester faisaient circuler [1]. Lorsque l'œuvre de la Cour générale fut présentée aux *town meetings* (assemblées primaires des communes), en 1778, elle fut rejetée. L'ennemi était alors au cœur du pays. L'assemblée, ainsi désavouée, eut pu trouver dans le péril de la patrie le prétexte et l'excuse de mesures d'exception. Elle n'y songea même pas. L'année suivante, le mandat de ses membres étant près d'expirer et les circonstances paraissant devoir être plus favorables, elle s'adressa aux électeurs pour obtenir l'expression du vœu populaire touchant la convocation d'une constituante. Le décret est daté du 20 février 1779. Il inaugure une procédure, entrée plus tard dans la législation de la plupart des États, et, à ce titre, mérite d'être reproduit. Il donne du reste une idée de ce qu'étaient, à cette époque, les consultations du corps électoral, au Massachusetts.

« ATTENDU QUE *la constitution, ou plan de gouvernement civil, proposée au peuple par la dernière convention des députés de cet État a été désapprouvée*

1. Saint-Clair Clarke et Peter Force, *American Archives* (publié par ordre du Congrès), Washington 1837 etc, 5e série III, 866 s.

Digitized by Google

par une majorité des habitants du dit; et considérant que les représentations adressées à cette Cour la laissent dans le doute sur l'opinion de la majorité du bon peuple de cet État, touchant la nécessité de procéder actuellement à l'élaboration d'une nouvelle constitution;

En conséquence il est ARRÊTÉ ce qui suit :

« Les *selectmen* (officiers municipaux) des différentes communes de cet État aviseront à ce que les franc-tenanciers et autres habitants, jouissant des droits électoraux dans leurs communes respectives, y soient convoqués en quelque lieu convenable, avant le dernier mercredi de mai prochain ou à cette date, afin de prendre en considération les questions suivantes et de statuer à cet égard.

« *Premièrement*, pensent-ils que le moment est venu de préparer une nouvelle constitution, ou plan de gouvernement?

« *Secondement*, veulent-ils autoriser leurs représentants, dans la prochaine législature, à décider la convocation d'une convention (« *a State convention* ») avec mandat exclusif de préparer une constitution nouvelle, dans le cas où ceux-ci trouveraient, après le recensement des suffrages exprimés, que la majorité des votants présents aux *meetings*, convoqués selon le mode et dans le but ci-dessus, s'est prononcée sur la première question dans le sens de l'affirmative?

Afin que le vote du peuple, à ce sujet, soit connu, il est en outre ARRÊTÉ :

« Les *selectmen* de chaque commune adresseront à la secrétairerie, avant le premier mercredi de juin prochain, ou à cette date, procès-verbal des décisions de leurs communes respectives sur la première des questions ci-dessus énoncées, certifiant le nombre des

Digitized by Google

votants pour l'affirmative et le nombre des votants pour la négative »[1].

La question de principe fut résolue dans le sens de l'affirmative par les citoyens, et la majorité des députés envoyés à la Cour générale reçut les pleins pouvoirs demandés. En conséquence, on procéda à des élections spéciales pour la convention constituante réclamée par le peuple. C'est cette convention qui a élaboré la constitution de 1780. Au rôle de ses membres, on relève les noms suivants : John Adams, Samuel Adams, Bowdoin, Hancock, John Lowell (*senior*), Theophilus Parsons, John Pickering (*sen.*), Georges Cabot, Nathaniel Gorham, James Sullivan, Levi Lincoln (*sen.*), Robert Treat Paine, Jonathan Jackson, Henri Higginson, Nathaniel Tracy, Samuel Osgood, William Cushing, Caleb Strong, David Sevall, Benjamin Chadbourne. « Une réunion « de talents et de patriotisme, » a dit Robert C. Winthrop, « telle que le pays n'en avait jamais vu alors, « et n'en a pas vu depuis de supérieure[2]. »

Les conventionnels, ayant achevé leur œuvre, la présentèrent aux suffrages du peuple. Les *town meetings* s'assemblèrent à plusieurs reprises pour en délibérer. Le 16 juin 1780, après avoir dépouillé le résultat du scrutin et reconnu qu'une majorité de plus des deux tiers des votants s'était prononcée pour la ratification de son projet, l'assemblée se

1. *Resolves of the General Assembly of the State of Massachusetts Bay in New-England.* Boston 1778-79 (éd .off.) p. 120.
2. *Adresses and Speeches*, IV (Boston 1886) p. 171.

Digitized by Google

sépara en proclamant « la constitution établie pour « et par les habitants de l'État de Massachusetts ».

Cette constitution, plus que centenaire, a subi un certain nombre d'amendements ; mais c'est toujours, comme on sait, celle de la république puritaine.

Le chapitre dernier, prévoyant l'éventualité d'une revision au bout de quinze ans, s'exprimait en ces termes :

« Afin d'arriver à une réalisation de plus en plus complète des principes qui sont à la base de la constitution, tant pour corriger les erreurs qui peuvent avoir été commises, en en formulant le texte, que pour y apporter les amendements dont l'expérience aura démontré la nécessité, la Cour générale, en l'an du Seigneur 1795, rendra une ordonnance enjoignant aux *selectmen* des diverses communes, ainsi qu'aux assesseurs des plantations non encore incorporées, d'avoir à réunir les électeurs de leurs communes et plantations respectives, à cette fin d'obtenir leur avis sur la nécessité ou l'expédience d'une revision de la constitution par voie d'amendements.

« S'il résulte du recensement des procès-verbaux que les deux tiers des électeurs de l'État, qui se sont assemblés et ont voté en exécution de la dite ordonnance, se sont prononcés pour une telle revision, la Cour générale publiera, ou fera publier par la secrétairerie, une circulaire invitant les communes à élire des délégués à une convention, formée dans le but précité.

« Les dits délégués seront élus de la même manière et dans la même proportion que les représentants à la seconde branche de la législature. »

Digitized by Google

Lorsque la question de la revision fut posée au peuple, à la date et sous la forme indiquée, il y répondit par un vote négatif.

La procédure du plébiscite constituant, inaugurée au Massachusetts, fut pratiquée, presque simultanément, dans un autre État de la Nouvelle-Angleterre, le New-Hampshire. Une première constitution, quoique préparée par une assemblée spéciale, fut rejetée en 1779 par les *town meetings* [1]. Un second projet fut accepté par le peuple, sous réserve de certaines modifications, en 1781. En 1783 enfin, les amendements requis ayant été formulés, la constitution du New-Hampshire fut ratifiée dans son ensemble. L'article relatif à la revision était la reproduction de celui de la constitution du Massachusetts, avec cette différence toutefois, que le plébiscite préalable, sur l'opportunité de convoquer une convention constituante, était fixé à sept ans de terme, au lieu de quinze.

En exécution de cette disposition, les *town meetings* furent appelés à se prononcer de nouveau, en 1791. Déjà, parait-il, le besoin de réformes se faisait sentir, car le résultat de la décision populaire fut la convocation d'une assemblée chargée de rédiger un projet d'amendements. Cette convention se réunit à Concord. Son œuvre terminée, voulant éviter de la présenter aux électeurs en bloc, comme le projet malheureux de 1779, ou avec prière de formuler

1. On trouve le texte de ce projet dans les *Collections de la « New Hampshire Historical Society »* IV(Concord, 1834) p.154 ss.

Digitized by Google

les modifications désirées, comme en 1783, elle la divisa, selon l'ordre de son travail, en un certain nombre de points qui furent soumis séparément à à l'approbation des citoyens. Malheureusement la liste de ces points était loin d'être courte. Il y en avait soixante-douze. Au vote, vingt-six furent rejetés, quarante-six furent adoptés. De ces derniers, plusieurs se trouvèrent être en contradiction avec l'ancien texte, conservé par suite du rejet des autres, et la convention dut faire ce qu'elle avait cru pouvoir éviter. Elle remit sur le métier son ouvrage mutilé par le peuple, fit disparaître les inconséquences et fut enfin payée de sa peine par un dernier plébiscite, qui apporta à la constitution la majorité requise des deux tiers des votants [1].

Cette fois le New-Hampshire fut satisfait pour longtemps. Malgré les consultations populaires très fréquentes sur la question que l'on sait [2], aucune nouvelle convention ne fut réclamée avant l'année 1850.

Le Connecticut et le Rhode Island n'ayant fait que confirmer leurs anciennes chartes démocratiques, en y substituant le nom du peuple à celui du roi, on ne trouve pas à observer chez eux, pendant la période révolutionnaire, l'exercice du pouvoir constituant. Dans les neufs autres États, les consti-

1. Le résultat du vote fut proclamé et la constitution promulguée en conséquence, le 5 septembre 1792 (Cf. Plumer, *The constitution of New Hampshire* dans le *Historical Magazine* d'oct. 1868 (Morisiana N. Y.)

2. La clause revisionnelle adoptée en 1792 prévoyait un vote de ce genre tous les sept ans.

Digitized by Google

tutions de cette époque furent promulguées par des conventions dont aucune, à la seule exception de celle du Delaware, n'en avait reçu le mandat formel de ses commettants [1]. Ceci nous montre que, si le principe que la constitution doit émaner du peuple est solidement et irrévocablement établi partout, dès le lendemain de la Déclaration d'Indépendance, le mode selon lequel doit être requise l'expression de la volonté souveraine n'est pas fixé. Entre le procédé des conventions qui, nommées comme celle de Virginie, par exemple, en 1776, pour soutenir la guerre contre l'Angleterre, édictent elles-mêmes la loi suprême, au nom de leurs électeurs qu'elles croient pouvoir représenter à cet effet, et celui des conventions du New-Hampshire qui entrent à ce sujet dans une véritable collaboration avec les assemblées primaires des citoyens, il y a un moyen terme auquel s'est arrêtée la dernière convention du Massachusetts. Son mode de faire sera imité à mesure que le système du droit public américain ira se développant à travers le XIXe siècle. Car, ce développement étant une fois assuré, par la paix et l'ordre à l'intérieur, les méthodes de la Nouvelle-Angleterre sont celles qui répondent le mieux aux exigences de la démocratie.

1. Dans son traité sur les conventions constituantes, M. Jameson, ancien juge à la Cour suprême de Chicago (Illinois), se donne la peine d'établir le fait pour chaque cas particulier. Il insiste sur le caractère révolutionnaire de ces assemblées. (*A treatise on Constitutional Conventions*, 4e édition, Chicago 1887, p. 112 ss. §§ 125-169.)

Digitized by Google

L'exercice du pouvoir constituant, à tous ses degrés, par un corps représentatif sans mandat spécial, est compatible avec la théorie anglaise qui fait du « Parlement » le souverain. Il ne l'est plus avec la théorie américaine qui, à cet égard, a remplacé tout ensemble « le roi, les lords et les communes » par le peuple.

Digitized by Google

CHAPITRE III

CONVENTIONS D'HARTFORD (1818), DE BOSTON (1820) ET D'ALBANY (1821).

A l'époque de la révolution et pendant les premières années de l'indépendance, une constitution apparaissait au plus grand nombre comme un texte sacré, à l'intégrité duquel était attaché le sort de l'État et auquel on ne devait toucher qu'en cas de difficultés exceptionnelles. Il semblait que la loi fondamentale, dont on faisait pour la première fois l'expérience, en tant qu'unique base de l'édifice social, dût emprunter à la pierre et au bronze l'immobilité, la durée. Avec le temps et plus d'expérience, on reconnut que cette loi, pour ne pas être un obstacle au progrès incessant de la société politique, devait, tout en restant suprême, abandonner quelque chose de sa rigidité, qu'elle devait se prêter, sans trop d'effort, aux modifications. La procédure inaugurée au Massachusetts était bonne pour une revision totale, mais cette occurrence était rare et, dans les cas de plus en plus fréquents, où l'on désirait une revision partielle, ne comportant parfois qu'un seul amendement, l'élec-

Digitized by Google

tion d'une convention, après consultation préalable du peuple, était un moyen coûteux, encombrant, et susceptible de provoquer une agitation inutile. Il appartenait à un autre État de la Nouvelle-Angleterre de donner sa formule à la méthode qui devait répondre à cette nécessité nouvelle et prévaloir également peu à peu dans l'Union.

En 1818, lorsque l'antique charte du Connecticut, dépassée par le progrès de cette démocratie dont elle avait elle-même frayé le chemin, fut remplacée par la constitution actuelle, la convention d'Hartford, avant de soumettre son œuvre au peuple, y inséra l'article suivant :

« Art. 11. — Lorsque la Chambre des représentants jugera nécessaire d'apporter des amendements ou des modifications à cette constitution, la majorité pourra en faire la proposition. Les amendements projetés seront renvoyés à la prochaine Assemblée Générale [1] et publiés avec les lois qui pourront avoir été faites pendant la session. Si, par un vote de division provoqué au cours de la session suivante, les deux tiers des membres de chaque Chambre approuvent les dits amendements, ils seront transmis par le chancelier aux secrétaires municipaux, *town clarks,* de chacune des communes de l'État.

« Ces derniers auront à les soumettre aux habitants, pour être examinés, dans un *town meeting* légalement convoqué et tenu à cet effet. S'il résulte de cette consultation, dont la loi déterminera les formes, que ces amendements ont été sanctionnés par la majorité

1. Titre de la législature du Connecticut.

Digitized by Google

des électeurs présents, ils deviendront exécutoires comme partie intégrante de cette constitution. »

Cet article était le résultat d'une transaction heureuse entre le système du Massachusetts et un autre, celui qu'avait consacré, en 1776, la constitution du Maryland et qu'avait adopté la Caroline méridionale, en 1790, et la Géorgie, en 1798. Dans ces États, un vote des deux chambres, répété après une élection générale, était la condition requise pour l'adoption d'un ou de plusieurs amendements constitutionnels [1]. Cette procédure facilitait, dans une certaine mesure, la revision partielle. La convention d'Hartford en fit son profit, mais sans abandonner le principe que le peuple doit avoir le dernier mot. Dans la disposition qu'elle rédigea, les députés à la législature reçurent le droit d'initiative, exercé à la majorité des deux tiers, ce qui était la clause insérée en 1787 dans la constitution fédérale, et les *town meetings* conservèrent la décision, conformément aux traditions de la Nouvelle-Angleterre.

L'article passa presque aussitôt dans la constitution du Maine, vaste district du Massachusetts, dont on faisait un nouvel État. La convention de Portland, qui élabora cette constitution, en 1819, était animée d'un esprit très démocratique. En s'assimilant l'article créé par la convention d'Hartford, elle y apporta, d'emblée, une modification qui

1. *Maryland Constitution (1776)*, art. 69. *South Carolina Constitution (1790)*, art. 11. *Georgia Constitution (1798)*, art. 4, section 15.

Digitized by Google

ne devait être imitée que beaucoup plus tard dans les autres États. Elle y supprima la condition de la double épreuve pour l'exercice du droit d'initiative. L'adoption par une seule législature, à la majorité des deux tiers des membres dans les deux chambres, lui paraissait suffisante pour qu'un amendement pût être soumis au peuple [1].

La première constitution de l'Alabama, qui date de la même année que celle du Maine, contient une disposition similaire. Mais la double épreuve y est maintenue avec cette particularité curieuse que la consultation du souverain est intercalée entre les deux votes de la législature. Les constituants de l'Alabama, plus familiers avec les ruses indiennes qu'avec les *distinguo* de la science politique, avaient cru pouvoir identifier le plébiscite du Connecticut et l'élection générale du Maryland [2].

La convention de Boston qui revisa, en 1820, la constitution du Massachusetts, y introduisit, sur la proposition de Daniel Webster, l'article qu'on vient de lire. Le seul remaniement qu'elle jugea nécessaire fut la substitution de la majorité simple à la majorité des deux tiers, requise pour l'adoption du projet par le Sénat. Etant donné le petit nombre des sénateurs, au Massachusetts, on ne voulait pas qu'il

1. *Constitution of Maine (1819-1820)*, art. 10.

2. *Constitution of Alabama (1819)* (« *Mode of amending and revising the constitution* »). Cette anomalie a disparu de la constitution de 1875, par suite de la suppression du second vote de la législature (art. 13, sec. I).

Digitized by Google

dépendît de quelques personnes d'arrêter tout projet de réformes [1].

La convention de Boston ne se considérait pas comme appelée à reviser, dans son ensemble, la constitution de 1780. Elle rédigea quatorze amendements qui furent soumis au peuple séparément et dont cinq furent rejetés [2]. Les travaux de cette assemblée, publiés chaque jour par le *Boston Daily Advertiser*, puis édités de suite en un volume, eurent dans l'Union un immense retentissement. Parmi ses membres, avaient siégé, aux côtés du vénérable John Adams, son président d'honneur, alors âgé de 86 ans, des hommes d'État, des jurisconsultes comme Josiah Quincy, Daniel Webster, John Bradley Varnum, Levi Lincoln, Joseph Story, Isaac Parker, James Trecothic Austin.

Dès 1821, la convention convoquée à Albany pour reviser la constitution de l'État de New-York put faire son profit des délibérations de celle qui s'était réunie à Boston. Comptant elle aussi, parmi ses membres, des hommes qui ont joué un rôle important dans l'histoire du pays et tenue dans l'État

1. *Journal of the Debates and Proceedings in the convention of Delegates chosen to revise the constitution of Massachusetts.* 2e éd. Boston, 1853, p. 404, 406, ss.

Le nombre des sénateurs de l'État était quarante d'après la constitution de 1780, trente-six, selon le projet de la convention. Le plan de redistribution des sièges, au sein de la législature, n'ayant pas été ratifié par le peuple, le chiffre de quarante fut maintenu.

2. Le résultat du scrutin est annexé au compte rendu des délibérations de l'assemblée, *Journal of the Debates*, etc., p. 634.

Digitized by Google

qui, s'il n'avait point encore reçu le nom qu'il mérita depuis d' « État empire », était cependant déjà le plus puissant de ceux du Nord, cette assemblée exerça également, par son œuvre, une influence marquée sur le développement général du droit public américain.

En dehors de la Nouvelle-Angleterre, le système du plébiscite constituant n'avait encore été ni reconnu en principe, ni pratiqué en fait, dans aucun des anciens États. La convention d'Albany l'adopta. Dans sa séance du 29 septembre, à la suite d'un débat auquel prirent part Martin van Buren, Erastus Root, van Vechten, Spencer, Tallmadge, Elisha Williams, le juge Platt et d'autres, elle s'appropria la procédure de revision partielle récemment empruntée par le Massachusetts à la constitution du Connecticut. La disposition requérant la majorité des deux tiers des voix dans le Sénat, comme à la Chambre, fut rétablie dans le projet de la commission et consacrée. Erastus Root tenta de faire supprimer la condition du second vote de la législature, en montrant que la soumission au peuple était une garantie suffisante contre les innovations précipitées. Combattu par van Vechten, par le *Chief Justice* Spencer et par Tallmadge, il abandonna sa proposition [1]. Au troisième débat, les partisans de la suppression des obstacles obtinrent que, lors du

1. *Reports of the Proceedings and Debates of the Convention of 1821, assembled for the purpose of amending the constitution of the State of New York.* Albany 1821, p. 291-294.

Digitized by Google

premier vote des chambres sur une proposition d'amendements constitutionnels, l'adoption à la majorité simple serait suffisante pour saisir de la question la législature suivante [1].

Quant à la ratification de son œuvre elle-même, la convention d'Albany n'avait pas à se prononcer sur le principe de la soumission aux électeurs. L'appel au peuple avait été décidé d'avance par la législature. A ce propos, ou plus exactement à l'occasion de la loi de convocation de la constituante, un conflit s'était élevé entre les divers pouvoirs qu'il n'est pas sans intérêt de relater. Remonter à l'origine de cette controverse et en poursuivre les phases, c'est faire voir en même temps comment le plébiscite constituant a fait sa première apparition dans les lois de l'État de New-York, d'où il n'a pas tardé à se répandre au près et au loin, dans le droit public de l'Union [2].

1. *Ibid.* 629 s. — *Constitution of the State of New York* 1822, art. VIII.

2. L'opinion parait accréditée aux États-Unis que, depuis la première constitution du Kentucky, datée de 1792, toutes celles des nouveaux États ont été soumises à la sanction des électeurs. C'est une erreur. La loi fondamentale du Kentucky est la première des constitutions de cette catégorie qui ait consacré le principe de la consultation du peuple sur la question de l'opportunité d'une convention, mais elle ne prévoyait pas le plébiscite constituant et n'a point été soumise elle-même au vote populaire. M. Bryce qui l'a cru, sur la foi de Hitchcock (*American State Constitutions*, New-York 1887, p. 16) a reconnu sa méprise. La dernière édition de son ouvrage contient une rectification sur ce point.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

L'ADOPTION DU PLÉBISCITE CONSTITUANT DANS L'ÉTAT DE NEW-YORK (1820-21).

Le 7 novembre 1820, à l'ouverture de la session parlementaire, le gouverneur de Witt Clinton appela, dans son discours, l'attention des chambres sur la nécessité de donner satisfaction à la demande, devenue générale, d'un remaniement de la constitution de 1777. Au commencement de l'année, en ouvrant la session précédente, il avait déjà insisté sur ce point; mais en indiquant la procédure qui lui paraissait devoir être suivie pour la revision, il s'était arrêté au système, déjà pratiqué, de la convocation d'une convention constituante, munie de pleins pouvoirs pour réaliser certaines réformes préalablement arrêtées en principe par la législature. Cette fois, faisant son profit des dispositions de la loi en vertu de laquelle la convention du Massachusetts venait de se réunir à Boston, loi qui posait nettement le principe de la ratification du projet de constitution par le moyen d'un plébiscite, il s'exprima de la sorte :

« La constitution ne contient aucune disposition

Digitized by Google

« relative au mode de revision. En 1801, la législa-
« ture décida de soumettre deux points particuliers
« à une convention de délégués, nommés par le
« peuple. Cette convention, s'étant réunie, adopta
« certains amendements y relatifs. Diverses tenta-
« tives ont été faites depuis pour reviser la constitu-
« tion conformément à ce précédent. Elles ont
« échoué, par suite du défaut d'accord, non seule-
« ment sur le principe et sur l'opportunité de la
« mesure ainsi projetée, mais encore sur la nature
« des points à soumettre à la convention. On peut
« probablement obvier à ces difficultés, soit en sou-
« mettant à cette assemblée la matière des amende-
« ments sans en spécifier aucun, ce qui écarterait
« toute controverse sur le but de la convocation,
« soit en posant tout d'abord la question au peuple
« afin qu'il ait à décider si, oui ou non, il y a lieu de
« convoquer une convention, et, dans l'un comme
« dans l'autre cas, en insérant dans la loi le prin-
« cipe de la ratification par le peuple [1]. »

La législature, s'arrêtant à la première des alternatives prévues par le gouverneur, adopta un *bill* pour la convocation d'une convention, sans poser au peuple de question préalable. L'assemblée devait jouir de pouvoirs illimités pour la revision de l'acte constitutionnel, sur tous les points qu' elle jugerait convenable de modifier. Par contre son œuvre devait être soumise, dans son ensemble, au verdict

1. *Journal of the Assembly of the State of New York* (44e session) Albany 1820, p. 11.

Digitized by Google

de ses électeurs, « tous les citoyens de l'État, libres, mâles et majeurs de 21 ans [1]. »

Les principales modifications que la majorité de la législature désirait voir apporter à la constitution étaient : l'extension du droit de suffrage, encore limité, pour les élections de la Chambre des représentants, aux propriétaires ou locataires d'un immeuble, l'abolition d'un système de nomination aux charges de l'État qui les remettait aux mains d'un petit nombre de sénateurs, plus ou moins irresponsables, enfin l'abolition d'un « Comité de revision » formé du gouverneur, du chancelier de l'État et des juges à la cour suprême, auquel la convention de 1777 avait cru devoir réserver le *veto* conditionné attribué, dans les autres États, au seul gouverneur, représentant élu du peuple. Ces réformes menaçaient plus d'une situation acquise et la convocation d'une constituante, surtout d'une constituante munie de pouvoirs aussi étendus, devait soulever en haut lieu une opposition opiniâtre. Cette opposition ne tarda pas à se manifester et, par une anomalie fréquente dans l'histoire des gouvernements populaires, elle s'affirma dans une proposition plus démocratique encore que celle qu'on voulait écarter. Le « Comité de revision », réuni pour examiner le *bill* de la législature, usa de son droit et renvoya la loi à ses auteurs. Son « message », habilement rédigé par le célèbre chancelier

1. *Journal of the Senate of the State of New York* (44e session) Albany 1820, p. 48-50.

Digitized by Google

Kent, donnait comme considérants de ce *veto* :

Premièrement, que le *bill* appelait les citoyens à élire une convention revêtue de pouvoirs illimités pour le remaniement de l'acte constitutionnel, sans que l'avis du peuple eût été pris sur l'opportunité de réunir une telle assemblée ;

Secondement, que le *bill* prévoyait la ratification de la constitution en bloc, sans fournir au peuple le moyen de choisir, s'il le désirait, entre les réformes qui lui seraient proposées et de ne retenir que celles qu'il estimerait salutaires. Si le peuple était compétent pour se prononcer sur l'ensemble du projet, il l'était aussi pour juger séparément de chacun des amendements apportés à la loi fondamentale de la République.

A l'appui de son argumentation, le message du comité citait l'exemple de ce qui se passait dans les autres États de l'Union. Quant au précédent de 1801, qui lui était évidemment défavorable, il déclarait qu'il ne s'était point agi alors d'une revision totale et que, même en l'espèce, il eût peut-être été plus sage de consulter le peuple sur la question d'opportunité [1].

La commission chargée par la Chambre d'examiner les objections du Comité de revision, déposa un rapport très étudié, fort heureusement conservé *in extenso* dans le journal de l'assemblée. Ce rapport, présenté à la séance du 9 janvier 1821, établit que le système de la consultation populaire, soit avant,

1. *Journal of the Assembly, l. c.*, 69-71.

Digitized by Google

soit après la réunion de la convention constituante et l'achèvement de ses travaux, est complètement étranger au droit public de l'État de New-York et qu'il est encore inconnu à la majorité des constitutions américaines. La commission n'est point opposée au plébiscite, mais elle le veut unique, tel que le *bill*, qui a encouru le *veto*, le prévoit, et non double comme le réclame le message.

« A l'exception de la constitution du New-Hamp-« shire, » ainsi s'exprimait le rapporteur, Ulshœffer, « aucune des constitutions qui prévoient un appel « au peuple, préalable à la convocation d'une con-« vention, ne réclame subséquemment la soumis-« sion de son œuvre au vote populaire, et aucun « autre exemple ne peut être cité d'appel préalable « au peuple, lorsque les amendements lui sont sub-« séquemment soumis [1]. Il semblerait par suite que « le principe constitutionnel qui peut être inféré de « la plupart de ces exemples est que, à quelque « stage de l'œuvre constituante, un appel doit être « fait au jugement populaire, mais que cet appel « peut précéder ou suivre les travaux de l'assemblée « qui la prépare sans qu'il soit dérogé au principe. « C'est particulièrement le cas lorsque les amende-« ments projetés ne sont pas rédigés par la législa-« ture, mais par des délégués du peuple, spéciale-« ment élus dans ce but. La dernière méthode, une « question que doit trancher le vote du peuple sur « la ratification finale des amendements proposés,

1. On a vu que cette affirmation était discutable.

Digitized by Google

« paraît à votre commission la meilleure sauvegarde « des droits de chacun à la vie, à la liberté et à la « propriété. »

Quant au vote *in globo*, désapprouvé par le message, le rapport de la commission le défend de la sorte :

« La seconde objection du Comité porte sur le fait « que la loi soumet au peuple la question de la rati- « fication des amendements, dans leur ensemble, « sans admettre la possibilité d'un choix. Cette dis- « position nous paraît une mesure d'expédience. Une « constitution est un tout, systématiquement agencé, « dont chaque partie est tellement liée à l'ensemble « et l'ensemble tellement lié à chaque partie que « c'est une œuvre extraordinairement malaisée à la « sagesse humaine d'en détacher certains frag- « ments, sans nuire à l'économie générale. Une « convention est le corps le mieux qualifié pour « accomplir cette tâche. On peut d'ailleurs soutenir « avec beaucoup de raison que, les résolutions d'une « convention, comme celles de toutes les grandes « assemblées délibérantes, étant le produit de la lutte « des intérêts, du choc des opinions diverses, sont « le résultat d'un compromis, dans lequel l'ensem- « ble et non toutes les différentes parties, comme « telles, reçoivent l'agrément de la convention et « conséquemment qu'elles doivent être soumises en « bloc au vote populaire. Autrement, aussi bien « dans le sein de la convention que dans les assem- « blées du peuple, il serait difficile de réunir une « majorité en faveur de chaque partie et tout le

Digitized by Google

« système serait bouleversé par le désaccord des « vues et des intérêts. Si certaines propositions for- « mulées séparément sont rejetées, que reste-t-il ? La « conséquence ne sera-ce pas l'anarchie? Le peuple « aura-t-il le pouvoir, non seulement de choisir parmi « les résolutions de la convention, mais encore de « les amender ? S'il en est ainsi, la compétence de « la convention, dont la mission est de réaliser le « bien général, en réconciliant les intérêts opposés « et les opinions contraires, est complètement « illusoire.....

« La soumission au peuple des États de la consti- « tution fédérale, dans son ensemble, est un exemple « de poids en faveur de notre manière de voir. Car « nul ne niera que les conventions de délégués « élues à cette occasion, étaient mieux placées, pour « délibérer et se prononcer sur les diverses parties « du projet, que des assemblées populaires, tenues « trois jours durant au lieu du vote. Dans le cas par- « ticulier, bien qu'on admît assez généralement que « la constitution était défectueuse dans certaines de « ses dispositions, la question posée porta sur l'ac- « ceptation du tout. La charte fédérale fut ratifiée et « on laissa à l'autorité compétente, créée par elle, le « soin de remettre ultérieurement en délibération le « texte adopté, de le modifier et de l'amender à loisir.

« La présente constitution du Connecticut a été « également soumise en bloc au peuple de cet État, « en 1818. A notre connaissance, aucun exemple ne « peut être cité d'un appel au peuple conforme aux « suggestions du Comité. La proposition formulée

Digitized by Google

« au sein de la convention, actuellement réunie au « Massachusetts, de soumettre ses résolutions sépa- « rément au corps électoral, constitue le seul cas où « pareille idée ait fait le sujet d'une délibération « sérieuse et il reste toujours à voir s'il sera possible « à cette assemblée d'adopter un système, jusqu'alors « considéré comme absolument impraticable, et dont « l'expérience, à ce que croit votre commission, n'a « jamais été tentée une seule fois [1]. »

On sait que, sur ce point, la commission faisait erreur et que l'expérience avait été faite dans le New-Hampshire. Au Massachusetts, elle allait être répétée sous peu. Cette importante question de la soumission au peuple *in globo* a été tranchée, par la pratique subséquente, dans la plupart des États de l'Union. La jurisprudence des faits a donné raison, soit à la commission de l'Assemblée d'Albany, soit à la convention de Boston, en ce sens que le système de la soumission en bloc a été adopté pour les constitutions entièrement nouvelles, résultat d'une revision totale, et que la soumission, par voie de questions spéciales, des divers amendements élaborés par les conventions ou les législatures, a été pratiquée, dans la plupart des cas, lorsqu'il s'agissait de revision partielle. La constituante du Massachusetts s'était volontairement placée dans la seconde de ces alternatives. Celle de l'État de New-York devait se trouver dans la première.

1. *Journal of the Assembly, l. c.*, 83-85.

Digitized by Google

Le rapport que nous venons de citer concluait au maintien du *bill* frappé de *veto,* nonobstant les objections qui y étaient faites. Mais il fallait pour cela un nouveau vote de la législature et une majorité des deux tiers des votants, dans chacune des deux chambres. On reconnut, après de longs débats, que cette majorité ne pouvait être réunie. Il fallut rédiger un autre *bill* et y satisfaire, au moins en partie, aux désirs du Comité. La nouvelle loi prévit la consultation préalable des citoyens sur l'opportunité de convoquer une convention et laissa à cette dernière le soin de déterminer sous quelle forme son œuvre serait soumise à la ratification populaire. Notons que le suffrage universel absolu ne fut pas conservé dans le double plébiscite institué de la sorte [1]. Pour prendre part au scrutin il fallut, si l'on ne possédait pas de propriété foncière, ou si l'on ne payait pas de taxe à l'État, du moins avoir servi, soit dans la milice, soit dans un corps de volontaires, ou bien avoir participé de quelque manière aux travaux faits sur les voies publiques [2].

Le premier vote du peuple fit voir qu'une majorité considérable désirait la réunion de la convention. Des élections eurent lieu et l'assemblée fut convoquée à Albany, la capitale politique de l'État de New-York. Elle adopta les vues qui prévalaient dans la législature sur les amendements à apporter à la constitu-

1. L'élection de la convention de 1801 s'était faite sur la base qu'on a vu adoptée dans le *bill* repoussé par le Comité de revision. V. Rapport Ulshœffer, *Journal of the Assembly, l. c.*, 77.

2. *Journal of the Senate*, *l. c.*, 158.

Digitized by Google

tion. Le droit de suffrage fut étendu, dans la mesure où il l'avait été pour le plébiscite préalable. Le système de nomination aux charges non électives fut réformé et le comité qui disposait du *veto* législatif aboli. Les pouvoirs de ce conseil impopulaire furent transférés au gouverneur. On a vu dans quels termes il fut pourvu pour l'avenir à l'éventualité d'une revision partielle.

Quant au mode de soumission de son projet aux électeurs, la convention décida que le vote aurait lieu sur l'ensemble. La raison en fut exposée dans l'adresse qui accompagna la constitution devant le peuple. Cette pièce, rédigée par Erastus Root, lequel avait fait partie de la commission législative dont nous avons rapporté la manière de voir, était ainsi conçue :

En Convention, Albany, le 10 novembre 1821.

« Les délégués du peuple ayant, ce jour, terminé leurs délibérations, vous soumettent la constitution de l'État sous une forme nouvelle et amendée, comme le résultat de la tâche ardue, compliquée, dont votre confiance leur a imposé la responsabilité. Ils ont adopté ce mode de faire, en considération de l'immense difficulté, sinon de l'impossibilité absolue, de présenter à la ratification du peuple les diverses résolutions qui ont réuni des majorités dans le sein de la convention. Cette difficulté est considérablement augmentée par le fait que l'adoption de certains articles et le rejet de certains autres pourraient détruire la symétrie de l'ensemble. L'utilité de l'incorporation des amendements aux parties de la constitution qui sont

Digitized by Google

restées sans changement est facile à comprendre. Nous apportons au peuple l'ensemble de la constitution; qu'il choisisse entre l'ancien texte et le texte revisé.

« On ne sera pas surpris que des différences d'opinions personnelles se soient accusées au sujet des diverses matières qui ont fait le sujet de notre examen. L'opposition des intérêts locaux et la divergence des vues politiques, chez un peuple libre, doivent produire des dissentiments. Il est probable que la constitution amendée, qui vous est soumise, n'est exactement d'accord, dans toutes ses dispositions, avec les vues d'aucun des membres de la convention, pris individuellement. Mais un esprit de concession mutuelle et de compromis nous a permis d'atteindre un résultat que nous espérons voir approuver et ratifier par un peuple animé des mêmes sentiments que nous. Le proposant donc, avec la plus respectueuse déférence, à votre examen réfléchi, à votre décision suprême, nous implorons avec ferveur le Souverain Maître de l'Univers, afin qu'il nous perpétue les bienfaits d'une liberté éclairée, qu'il nous donne abondamment cette sagesse qui vient d'en haut et dont il est bon d'appliquer les enseignements en toutes choses [1]. »

Le vote eut lieu dans les différentes circonscriptions (« *towns* » et « *wards* »), en janvier 1822. Il eut pour résultat l'acceptation de la constitution par 75,422 votants contre 41,497 [2]. Les suffrages avaient

1. *Reports of the Proceedings and Debates of the Convention of 1821*, p. 658.

2. J.-D. Hammond, *The history of political parties in the State of New York*, 4e édition, Syracuse (N. Y.) 1852, II, 94.

Au vote sur l'ensemble, dans le sein de la convention, le projet avait réuni 98 voix contre 9. (*Reports*, 657).

Digitized by Google

été donnés pendant trois jours, sans discussion, au scrutin secret, par bulletins (« *ballots* ») déposés dans l'urne électorale.

L'époque de l'adoption du plébiscite constituant dans l'État de New-York est celle où commence, pour les États-Unis, l'histoire contemporaine. C'est entre les années 1815 et 1830 environ que la plupart des grandes questions qui agiteront le siècle apparaissent à l'horizon politique : l'hégémonie du Nouveau-Monde, l'esclavage, les tarifs douaniers, le particularisme des États du Sud, la circulation monétaire, le suffrage universel. C'est en 1823 que le président Monroe, à propos d'une intervention hypothétique de l'Espagne et du Portugal dans l'Amérique méridionale, lance à l'Europe sa déclaration célèbre qu'on a résumée en ces mots : « L'Amérique aux Américains. » C'est en 1828 que Calhoun, reprenant et poussant à ses conséquences dernières un système jadis préconisé par Jefferson et Madison, formule la fameuse théorie de la *nullification* éventuelle des actes du Congrès, dans les États qui refusent de s'y soumettre. C'est au cours de cette période enfin que se prépare et s'effectue l'élection de Jackson, le « candidat du peuple », à la présidence des États-Unis (1829).

L'effet des grandes inventions industrielles du commencement du siècle, l'utilisation de la vapeur, l'ouverture de voies nouvelles à la navigation et au commerce, la création de centres manufacturiers, la mise en rapport de terres sans limites, élevaient

Digitized by Google

de plus en plus rapidement le niveau matériel des classes inférieures. Le gouvernement populaire en reçut un élan irrésistible. En 1826, la clause de revision adoptée par la constituante d'Albany fut appliquée pour la première fois et servit à introduire, dans la constitution de l'État de New-York, le principe du suffrage universel. L'organisation de la machinerie politique extraconstitutionnelle qui, bien que trop souvent faussée et détournée de son but primitif, fonctionne encore aujourd'hui, et par le moyen de laquelle les grands partis font tour à tour prévaloir, dans l'Union comme dans les États, leurs idées et leurs hommes, date aussi de ce temps. C'est l'époque critique, l'âge décisif de la démocratie américaine.

Le Midi n'a pas tardé à imiter l'exemple du Nord et à suivre à son tour l'évolution du gouvernement populaire. Le général Jackson, arrivé enfin à la présidence des États-Unis, grâce aux votes des démocrates, était un représentant du Sud. Des consultations du corps électoral, sur l'opportunité de convoquer des constituantes, eurent lieu en Virginie, en 1828, et, dans la Caroline septentrionale, en 1834. Elles eurent pour conséquence la réunion des conventions de Richmond (1830) et de Raleigh (1835) qui soumirent au peuple le résultat de leurs travaux. L'année 1835 marque également l'adoption du système constituant de la Nouvelle-Angleterre par l'État du Michigan, sur le point d'être admis comme tel dans l'Union, et dont la constitution, présentée au Congrès par le Président Jackson

Digitized by Google

lui-même, fut considérée à l'époque comme la formule modèle des institutions démocratiques. Il ne manquait à ce système que l'adhésion de la Pensylvanie, pour en faire celui du Nord tout entier. Il entra dans la constitution de cet État en 1838.

Digitized by Google

CHAPITRE V

LES DÉBATS DE LA CONVENTION PENSYLVANIENNE (1837-1838).

Les travaux de la constituante pensylvanienne qui siégea à Harrisbourg, puis à Philadelphie, ont eu un retentissement semblable à celui des délibérations des conventions de Boston et d'Albany.

L'ancienne constitution ne contenait pas de disposition relative aux amendements. La nécessité de légiférer sur ce point ne fit pas question. La méthode de revision partielle, par soumission au peuple d'une proposition issue d'un double vote de la législature, fut adoptée sans opposition. Un pas nouveau fut fait, dans la voie de la simplification de la procédure, par la suppression, même pour la seconde épreuve, dans les deux chambres, de la condition d'une majorité des deux tiers.

« Art. X. — Les amendements à cette constitution peuvent être proposés dans le Sénat ou dans la Chambre des représentants; si les amendements proposés sont approuvés par la majorité des membres de chaque chambre, ils seront insérés aux procès-verbaux des chambres avec les *oui* et les *non*, et le secrétaire d'État devra les publier, trois mois avant l'élection générale

Digitized by Google

suivante, dans deux journaux au moins de chaque comté où il s'en publie; et si, dans l'Assemblée générale nouvellement élue, ces amendements sont approuvés par la majorité des membres de chaque chambre, le secrétaire d'État devra les publier à nouveau de la manière indiquée ci-dessus; les amendements ainsi proposés seront soumis aux électeurs de l'État, de la manière et à l'époque que déterminera l'Assemblée générale, trois mois au moins après leur acceptation par les deux chambres. Si ces amendements sont approuvés par la majorité des électeurs qui prendront part au vote, ils deviendront partie intégrante de cette constitution. — Il ne pourra être fait au corps électoral plus d'une proposition d'amendements en cinq ans. — Lorsque plusieurs amendements seront soumis au peuple simultanément, ils le seront de telle manière qu'il puisse être voté séparément sur chacun [1]. »

Jusqu'au jour où cet article fut adopté à Philadelphie, on avait considéré la garantie d'une majorité spéciale comme une compensation nécessaire à l'effacement du pouvoir exécutif dans l'œuvre constituante. Les lois ordinaires, soumises au *veto* conditionné du gouverneur, ne pouvant entrer en vigueur, si celui-ci y mettait obstacle, qu'en vertu d'une nouvelle adoption par la législature, à la majorité des deux tiers des votants, on avait pensé que les lois constitutionnelles, soustraites à toute immixtion du gouvernement, ne devaient pas ce-

1. *Pennsylvania constitution (1838)*, art. X, conservé presque tel quel dans la constitution revisée de 1873, art. XVIII.

Digitized by Google

pendant, de ce chef, être plus aisées à faire passer. On oubliait que l'appel au peuple, auquel on les soumettait et qui ne pesait point sur les lois ordinaires, rétablissait suffisamment la balance. La convention pensylvanienne le reconnut et, après elle, la majorité simple a été généralement considérée comme suffisante, dans les législations où la nécessité de deux votes successifs fut maintenue.

Cette innovation ne se fit pas sans soulever de longs débats [1]. Une bonne partie de l'assemblée était effrayée de la facilité avec laquelle on allait permettre de toucher à la constitution du pays, « l'instrument sacré d'où dépend la stabilité de nos « institutions, l'existence même de l'État..... etc. ». Elle proposa qu'il fût interdit à la législature de présenter des amendements constitutionnels, avant l'année 1850, et qu'elle ne pût exercer dans la suite son initiative que tous les dix ans. La majorité s'y refusa, mais elle se prêta à un compromis. On inséra dans la loi qu'il ne pourrait y avoir plus d'une revision partielle dans l'espace de cinq ans, et que, si plusieurs amendements étaient soumis au peuple il serait pourvu à ce que les électeurs pussent se prononcer séparément sur chacun [2].

Au cours de la discussion, Thomas Earle, délégué du comté de Philadelphie, prit la parole à plusieurs reprises. C'était l'un des jurisconsultes les plus dis-

1. *Proceedings and Debates of the Convention of the Commonwealth of Pennsylvania (1837-38).* XII, 84-102, 225 ss., 242-262.
2. *Ibid.*, XII, 307-311.

Digitized by Google

tingués de l'assemblée et on lui attribue l'avant-projet qui servit de base à ses délibérations. Il exposa de la sorte les résultats de l'expérience américaine, dans le domaine des revisions constitutionnelles :

« Des changements faits sous la pression des cir-
« constances et dans l'excitement que causera tou-
« jours cette pensée qu'on doit les faire de suite, si
« l'on ne veut pas en perdre l'occasion pour des
« années, tout comme des changements faits d'une
« manière irrégulière et non prévue par les lois,
« seront probablement moins judicieux, moins
« empreints de modération, que ceux qui seront
« accomplis selon la procédure recommandée par la
« commission, procédure accessible en tout temps,
« mais offrant des garanties d'examen et de déli-
« bération approfondis.

« Nous n'avons qu'à interroger notre histoire pour
« nous convaincre des mauvais effets du système
« qu'on propose [1]. L'ancienne constitution de Pen-
« sylvanie, établie en 1776, prévoyait un mode de
« revision particulier. Un conseil de censeurs devait
« arrêter et publier les amendements sur lesquels
« une convention, élue par le peuple, avait à se
« prononcer. Cette méthode présentait toute garan-
« tie contre les innovations précipitées et contre
« une modification du plan de gouvernement ten-
« tée contre la volonté du peuple. Malheureusement

1. Earle fait allusion à l'amendement de l'opposition qui veut empêcher que la revision puisse être demandée plus d'une fois en dix ans.

Digitized by Google

« l'occasion de l'appliquer ne se présentait qu'une « fois en sept ans et ce fut le prétexte du coup « d'État de la législature de 1789, qui convoqua de « son chef une convention, et des actes de cette « convention elle-même, qui revisa la constitution, « sans fournir au peuple le moyen de se prononcer, « directement ou indirectement, sur la question de « l'adoption ou du rejet de son œuvre.

« Si l'on se reporte au *Bill of Rights* actuellement « en vigueur, et que nous nous proposons de conser- « ver tel quel dans la constitution, on observera sa « déclaration que *le peuple a en tout temps un droit « inaliénable et indestructible de modifier, de « réformer ou d'abolir son gouvernement, de telle « manière qu'il le jugera bon.* N'est-il pas d'une « frappante inconséquence de faire profession de tels « principes et, en même temps, d'établir qu'on ne « pourra recourir qu'une seule fois, dans l'espace de « dix années, à la procédure que nous avons pres- « crite, comme appropriée et convenable, pour « l'exercice de ce pouvoir du peuple de modifier le « régime du gouvernement par un acte de sa vo- « lonté? Une telle politique conduit fatalement aux « révolutions violentes. Lorsque le peuple sentira « le besoin d'un changement et trouvera dans votre « constitution la consécration du droit qu'il a de le « faire, à telle époque qu'il lui semblera bon, il « n'attendra pas toujours neuf ans, ou même cinq « ans, l'occasion de l'effectuer selon une procédure « particulière. Il est probable qu'il aura recours, « une fois ou l'autre, à d'autres moyens et, d'un tel

Digitized by Google

« acte, peut sortir la tourmente qui mettra en danger « le vaisseau de l'État. Consultez l'histoire, vous « verrez que, dans tous les temps, la principale « cause des révolutions violentes, tant de celles qui « ont fini par le despotisme que de celles qui y ont « échappé, a été que le peuple se sentait chargé « d'entraves, semblables à celles que vous proposez « en ce moment, et qu'il ne pouvait obtenir satisfac- « tion qu'en recourant aux remèdes désespérés.

« Si vous placez la constitution et les lois, à toute « heure, sous le contrôle du peuple en lui fournissant, « par une procédure définie et régulière, un moyen « sûr, entouré de garanties, d'exercer son pouvoir, « vous réalisez un triple avantage. D'abord, vous con- « tentez le peuple en lui donnant conscience de son « autorité. Ensuite, vous mettez un frein à l'esprit de « changement irréfléchi. Lorsqu'on sait qu'on peut « réaliser une réforme quand on voudra, il y a moins « de chances pour qu'on la poursuive avec précipita- « tion et inconsidérément. Enfin, vous assurez le peu- « ple contre les dangers du despotisme, qui est inséparable des changements effectués en dehors des « lois.

« Reconnaître effectivement au peuple sa sou- « veraineté et lui en faciliter l'exercice, en tout « temps, selon un mode paisible et régulier, est la « plus certaine et peut-être la seule manière de fon- « der la tranquillité et l'ordre dans un gouvernement « républicain. Toute l'histoire nous démontre que « les tentatives d'allier ces contraires : le gouver- « nement au nom du peuple, d'un côté, et la com-

Digitized by Google

« pression du peuple, de l'autre, ont causé le « désordre et fini par la ruine.

. . . . . « On a soutenu qu'on pourrait avoir « à regretter la permission donnée à la législature « d'introduire fréquemment des projets de revision. « Je ne le crains pas. L'expérience nous apprend « que le peuple et ses représentants sont plus dis- « posés à souffrir, aussi longtemps qu'ils sont sup- « portables, les inconvénients d'une constitution « existante que d'y faire des changements précipités. « Si vous donniez à la seule majorité de la législa- « ture le droit de reviser à plaisir, sans soumettre ses « amendements à la ratification populaire, il y aurait, « je l'admets, un grand danger. Car l'expérience « démontre aussi la propension de la majorité, dans « les assemblées restreintes par l'élection, à empié- « ter sur les droits du peuple dans son ensemble. « Mais, puisqu'il est prévu que les propositions « d'amendement devront subir une double épreuve, « dans les deux chambres de deux législatures suc- « cessives, et ensuite être ratifiées ou rejetées par « un vote direct du peuple, la vraie difficulté sera « non dans le trop grand nombre des propositions, « mais au contraire dans la lenteur qu'on mettra à « formuler celles qui deviendront nécessaires. La « législature ne présentera pas de projets antidé- « mocratiques, parce qu'elle sait que le peuple les « rejetterait. Elle ne prendra pas souvent l'initiative « de mesures tendant à étendre les droits du peuple, « parce que les assemblées législatives sont rare- « ment portées à innover de la sorte de leur propre

Digitized by Google

« mouvement. Il faut qu'elles y soient poussées par « la voix de l'opinion publique [1]. »

Une discussion également intéressante fut celle que souleva un autre jurisconsulte de talent, Thomas Merrill, au nom d'un groupe de conservateurs. Toujours dans le but de rendre la revision de la constitution moins facile, il proposa que la législature ne pût entrer en matière sans une pétition préalable des citoyens eux-mêmes, pétition qui devait réunir un nombre de signatures égal au vingtième de celui des votants dans la dernière élection du gouverneur [2]. L'amendement Merrill, vivement combattu par les démocrates, fut repoussé. L'idée était absolument nouvelle et la discussion témoigne de l'ignorance où l'on était encore de ce qu'on appellerait aujourd'hui, selon l'expression récemment consacrée par l'usage, en Suisse, la théorie des droits populaires. S'agit-il d'une simple pétition ou d'une véritable initiative? L'assemblée a peine à se rendre compte de la nature du droit qu'on lui propose de reconnaître. Les partisans de la mesure, tantôt prétendent qu'elle donne aux électeurs le principal rôle dans l'œuvre constituante, en leur attribuant l'initiative des changements dont on leur a déjà reconnu le droit de décider en dernier ressort, tantôt déclarent que la législature pourra, si la demande de

1. *Proceedings and Debates,* XII, 230 ss.

2. *Ibid.*, XII, 58-84. D'après le chiffre moyen des électeurs ayant pris part aux derniers scrutins, pour l'élection du gouverneur, on pouvait évaluer à dix mille environ le nombre des signatures requises de la sorte.

Digitized by Google

revision ne lui paraît pas justifiée, l'écarter purement et simplement. Les adversaires inclinent à considérer la motion sous le premier de ces aspects, mais ils ne s'expliquent guère plus clairement que ses défenseurs. Ils la combattent en disant qu'elle sera peut-être un obstacle insurmontable au progrès, qu'en tout cas, elle transportera l'agitation revisionniste, dès son début, de la législature dans le peuple et aura, pour conséquence fatale, justement cette instabilité, cette discussion perpétuelle des institutions du pays, qu'on a pour but d'éviter.

Le texte de la constitution revisée fut présenté au peuple *in globo* avec celui de la constitution de 1790 en regard, chaque disposition nouvelle dans l'un, chaque partie supprimée dans l'autre, clairement mises en évidence par des caractères italiques. On en publia douze mille exemplaires en anglais et trois mille en langue allemande. Les membres de la convention furent chargés de les répandre eux-mêmes dans leurs circonscriptions respectives [1].

Le résultat du plébiscite, dépouillé, conformément au décret de la législature, par le *Speaker* du Sénat, et publié, en présence des deux chambres, le 11 décembre 1838, donna 113,971 suffrages en faveur de la constitution revisée contre 112,759 [2].

La procédure de revision partielle inaugurée en

1. *Proceedings and Debates*, XII, 238. En 1790, on avait publié en anglais trois mille cinq cents exemplaires, en allemand mille cinq cents.
2. *Ibid.*, XII, 260 ss.

Digitized by Google

1818 et reçue, à partir de l'époque à laquelle nous sommes arrivés, dans la plupart des constitutions nouvelles, a été consacrée par la pratique. En adoptant ce système, la démocratie américaine n'entendait pas renoncer toutefois à celui de la revision préparée par une convention spéciale, dont l'œuvre est également soumise au verdict populaire. L'un et l'autre, sous la forme qu'ils avaient prise dans la Nouvelle-Angleterre et que l'adhésion de l'État de New-York avait répandue dans l'Union, n'étaient que l'application, à deux cas différents, de la théorie qui fait du corps électoral lui-même l'unique dépositaire du pouvoir constituant. Chacun avait sa place dans l'édifice dont elle est comme la pierre de l'angle.

Digitized by Google

CHAPITRE VI

LA CONSTITUTION REVISÉE DE L'ÉTAT DE NEW-YORK (1846).

En 1845, bien qu'aucune disposition formelle de la loi ne l'y autorisât, la législature d'Albany, en vertu du précédent de 1821, soumit au peuple la question de la convocation d'une constituante nouvelle. L'affirmative réunit 213,257 suffrages contre seulement 33,860.

La constituante, assemblée au Capitole d'Albany, le 1er juin 1846, introduisit dans son projet les réformes réclamées par l'opinion publique. Dans l'article relatif aux remaniements de la constitution, la majorité des deux tiers, requise pour l'adoption définitive, au sein de la législature, d'un projet d'amendement, fut remplacée, comme en Pensylvanie, par la majorité simple du nombre légal des membres. En outre, une section deuxième prévit expressément, à côté de la procédure de revision partielle par la législature, celle de la revision totale par une convention. La consultation du peuple, sur l'opportunité de réunir une telle assemblée, fut décidée d'avance pour 1866 et dut avoir lieu tous les vingt ans, à partir de cette date. Elle fut prescrite, à

Digitized by Google

l'extraordinaire, dans tous les cas où les chambres jugeraient convenable d'y recourir :

« Art XIII. Sect. I. Les amendements à cette constitution peuvent être proposés dans le Sénat ou dans la Chambre des représentants; si les amendements proposés sont approuvés par la majorité des membres élus de chacune des deux chambres, ils seront insérés aux procès-verbaux avec indication des *oui* et des *non*, pour être renvoyés à la législature suivante et publiés trois mois avant la prochaine élection générale, laquelle aura lieu à la date du premier renouvellement du Sénat. Si, dans la législature élue de la sorte, ces amendements sont approuvés par la majorité des membres de chaque chambre, la législature devra les soumettre au peuple à l'époque et selon les formes qu'elle aura prescrites. Ces amendements deviendront partie intégrante de la constitution, s'ils sont ratifiés par le peuple. Cette ratification sera donnée par un vote des électeurs, qualifiés pour élire les membres de la législature, à la majorité des votants.

« Sect. 2. Lors de l'élection générale qui aura lieu en 1866, et ensuite tous les vingt ans, de même que toutes les fois que les chambres l'ordonneront par la voie législative, la question suivante sera posée aux électeurs qualifiés pour l'élection des membres de la législature : « Y a-t-il lieu de réunir une convention pour reviser la constitution ? » Lorsque la majorité des votants se prononcera dans le sens de l'affirmative, la législature, dans sa prochaine session, aura à pourvoir, par une loi, à l'élection de délégués à la dite convention [1] ».

1. *New York Constitution (1846)*, art XIII.

Digitized by Google

L'adjonction d'une section, prévoyant, en termes exprès, la revision totale par une convention, appartenait à la constitution du Michigan [1]. La fixation d'une date, à l'échéance de laquelle le peuple devait être appelé à se prononcer sur la question de la convocation d'une constituante, remontait, comme on sait, à la première convention du Massachusetts (1780) [2] et la périodicité de cette consultation à la troisième convention du New-Hampshire [3].

La constitution, ratifiée, en novembre 1846, par 221,528 contre 92,436 suffrages, a reçu, depuis cette date, un certain nombre d'amendements. Elle est restée cependant la constitution de l'État de New-York et a servi de modèle aux conventions des nombreux États qui se sont formés depuis son son adoption. L'article XIII en particulier est entré, en substance, dans la plupart des législations nouvelles. Dans les anciens États n'ayant pas eu l'occasion, ou bien ayant jugé inutile, de légiférer sur ce point, les principes que cet article consacre, quant à la revision totale, ont été assez généralement suivis, en vertu de la coutume et des précédents. On peut donc dire qu'à dater de 1846, la constitution du New-York a donné, d'une façon générale, la formule définitive de la théorie américaine.

En 1851, le Maryland, abandonnant son ancien système de revision par voie exclusivement parle-

1. *Constitution of Michigan (1835)*, art. XIII, sect. 2.
2. *Constitution of Massachusetts*, ch. VI. art. 10.
3. *Constitution of New-Hampshire (1792)*, sect. 100.

Digitized by Google

mentaire, s'est rallié au plébiscite constituant. La Géorgie, la Caroline méridionale, le Missouri et l'Arkansas, derniers États du Sud, qui le repoussaient, durent l'adopter, après la guerre de sécession, lors de la « reconstruction » de leurs gouvernements. Parmi ceux du Nord, deux petits États, le Vermont et le Delaware faisaient encore exception à l'époque de la grande lutte. Le Vermont est rentré dans la règle en 1870. Le Delaware seul a conservé son ancienne législation, qui attribuait à des chambres, renouvelées dans ce but, l'œuvre de la revision partielle. On ne peut pas dire cependant que ce soit par défiance de la voie plébiscitaire, en elle-même, car la constitution admet, lorsqu'une revision totale est projetée, la consultation directe du corps électoral sur l'opportunité de réunir une convention [1].

1. En 1890, une convention constituante a revisé la constitution du Mississipi. Son œuvre, qui restreint les droits politiques des nègres, n'a pas été soumise à la ratification populaire, malgré les dispositions formelles de la loi. C'est un coup d'État.

Digitized by Google

CHAPITRE VII

LE PLÉBISCITE CONSTITUANT DEVANT LE CONGRÈS.

Le Congrès a été appelé à se prononcer, en 1858, à la veille de la grande guerre civile, sur la question de l'exercice du pouvoir constituant dans les États. Le Kansas, alors simple « Territoire », candidat à l'admission dans l'Union, était, comme plusieurs de ses aînés, troublé par la lutte violente de deux partis, à peu près d'égale force, les esclavagistes et leurs adversaires. Les premiers disposaient de la majorité dans la législature, les seconds prétendaient être les plus nombreux dans le pays. Il s'agissait de préparer la constitution qu'on soumettrait au Congrès, en sollicitant le titre et les droits d'un État. Chaque parti fit la sienne. Les « *free-statemen* », obligés d'agir en dehors des autorités établies, se passèrent des formes légales. Une convention, nommée sur l'invitation d'un comité électoral et réunie, en 1855, à Topeka, élabora un projet. Soumis aux électeurs, ce projet fut adopté par une forte majorité de votants, représentant, au dire de ses auteurs, la majorité des habitants du Territoire. Le Congrès ne pouvait donner son approbation à une pareille procédure; il écarta la demande de ratification des constituants de Topeka, « dont la

Digitized by Google

« conduite », avait dit le message présidentiel de Franklin Pierce, « prendrait le caractère d'une insur-« rection véritable et deviendrait haute trahison, si « elle devait aller jusqu'à la résistance armée aux « décrets du gouvernement fédéral [1] ».

Enhardie par cet échec de ses adversaires, la législature territoriale consulta le peuple du Kansas touchant l'opportunité de la convocation d'une constituante, et, sur le résultat affirmatif du vote, fit élire la convention de Lecompton (sept. 1857). Les esclavagistes seuls avaient pris part aux divers scrutins. Les chiffres qui en résultèrent, comparés avec ceux des scrutins extralégaux auxquels avait donné lieu la constitution de Topeka, semblent établir qu'ils étaient bien réellement en minorité dans le corps électoral. La constitution faite à Lecompton ne fut pas soumise au peuple, dans son ensemble. On ne put voter que sur une clause particulière, garantissant la propriété des esclaves et le droit d'en posséder, et la question fut posée de telle sorte que le rejet de la clause esclavagiste entraînait l'adoption de toutes les autres dispositions du projet. Les *free-state-men* s'abstinrent plus que jamais de prendre part au vote. Le scrutin ne réunit qu'un petit nombre d'électeurs. L'acceptation, quasi unanime, fut une manifestation de parti [2]. Le président Buchanan,

1. Message du 24 janvier 1856.

2. 6,266 suffrages « pour la constitution, *avec* la clause esclavagiste », 567 « pour la constitution, *sans* la clause esclavagiste. » Voir un article du professeur Johnston dans la *Cyclopædia of political Science*, III. Chicago 1884, p. 666.

Digitized by Google

quoique favorable à l'admission du Kansas, avec la constitution de Lecompton, blâma dans son message, l'action de la convention qui avait soustrait son œuvre au verdict populaire. Après de longs débats, le Congrès décida que le nouvel État serait admis, si le peuple lui-même, appelé à un plébiscite, ratifiait certaines conditions particulières, relatives aux droits de l'Union sur les terres inoccupées, les mines etc... *et* la constitution de Lecompton. En cas de rejet, il devait être libre de se donner une nouvelle constitution, dès que, à la suite d'un recensement dûment effectué, le chiffre de population, requis pour envoyer à Washington un député à la Chambre des représentants [1], aurait été constaté, selon les formes légales. En prévision de cette éventualité, l'acte du Congrès fixait la procédure à suivre pour l'élection d'une convention constituante et pour la soumission de son œuvre au peuple. Comme on le prévoyait, les conditions ainsi posées et la constitution de Lecompton furent rejetées [2].

L'État du Kansas ne fut admis qu'en 1861, avec une constitution antiesclavagiste, qui avait été rédigée par la convention de Wyandotte et soumise au peuple, le 4 octobre 1859, selon les formes prescrites par le Congrès [3].

Depuis cette époque, la loi fédérale qui autorise

1. 93,340 habitants.
2. 3 août 1858. 10,226 voix contre 138.
3. Résultat du vote populaire : 10,421 suffrages contre 5,530.

Digitized by Google

un Territoire à se constituer en État et à entrer comme tel dans l'Union, « *enabling Act* », prévoit toujours que la constitution qu'il s'est donnée, ou se donnera, aura été ratifiée par un plébiscite [1].

En 1861, les ordonnances de sécession et les constitutions faites par des conventions séparatistes ne furent pas, dans la grande majorité des cas, soumises aux suffrages des populations. Et cependant la Caroline méridionale, le Missouri et l'Arkansas étaient les seuls États sécessionistes qui n'eussent pas encore admis le principe que le pouvoir constituant appartient au peuple, directement consulté. Dans la plupart de ces États, le parti de la guerre civile pouvait compter sur la majorité au sein d'une convention. Il était par contre très douteux que la majorité des populations se laissât entraîner, de son plein gré et sans qu'on lui fît la moindre violence, à franchir le Rubicon. On prétendit alors que les conventions, étant le peuple assemblé, étaient souveraines. William L. Lancey, repoussant une proposition de soumettre aux électeurs l'ordonnance de sécession, tint ce langage à la convention de l'Alabama : « Cette proposition est basée sur l'idée qu'il « y a une différence entre le peuple et ses délégués. « Ceci me parait une erreur. Il y a une différence « entre les représentants du peuple dans le corps « législatif et le peuple lui-même, parce que la con-

1. Voir le premier exemple de cette prescription dans l'*Enabling Act* pour le Minnesota *(1858)* (11. *U. S. Statutes at large*, p. 166.)

Digitized by Google

« vention constituante de l'Alabama a réservé cer-
« tains pouvoirs au peuple, pouvoirs que l'Assemblée
« générale ne peut pas exercer. Mais la présente
« convention est semblable à sa devancière, elle est
« toute-puissante. Le peuple est ici en la personne
« de ses représentants. Vie, libertés, propriétés sont
« entre nos mains. Lisez le décret d'adoption de
« la constitution de l'Alabama. Il dit : *Nous le peuple*
« *etc...* Tous nos actes ont force de loi, sans rati-
« fication, parce qu'ils sont les actes du peuple,
« agissant comme souverain [1]. » Les conventions de plusieurs États (Alabama, Louisiane, Arkansas, Missouri) agirent conformément à cette théorie. Ailleurs, comme par exemple en Virginie, l'ordonnance de sécession fut soumise à un plébiscite, mais seulement après que convention, législature et gouverneur, eurent dès longtemps transformé la mesure en fait accompli [2].

On n'a pas de peine à comprendre pourquoi, après la victoire du Nord, les *bills* de « reconstruction », imposèrent à tous les États sudistes, sans exception, le principe du vote populaire. Aux enseignements de l'histoire s'ajoutait une considération pratique d'égale importance, la nécessité de donner aux constitutions nouvelles l'appui du suffrage des nègres qu'on venait d'affranchir.

Une seule modification a été apportée par les

1. *History and Debates of the Alabama convention of 1861* p. 114.
2. *Cf.* von Holst, *Sybel's Historische Zeitschrift* XXXII.

Digitized by Google

constitutions les plus récentes, aux dispositions consacrées, en 1846, par la constitution de « l'État empire ». La double consultation de la législature sur les projets de revision partielle a été supprimée. Il a paru qu'on pouvait s'en tenir à un seul vote des chambres, comme l'avait jugé la convention de Portland, qui rédigea la constitution du Maine, en 1819. En revanche, la condition de la majorité des deux tiers a été rétablie, telle que ce texte la prévoit [1].

On doit enfin mentionner un essai, tenté en 1872, par la législature de l'État de New-York, et imité, en 1873, dans le Michigan, en 1875, dans le Maine, et en 1881, dans le New-Jersey. Dans ces divers États, le gouverneur a été chargé, par la législature, de désigner lui-même un certain nombre de personnes, devant former une commission extraparlementaire de constitution. Ces commissions eurent pour tâche de rédiger des amendements et de présenter un rapport à ce sujet aux législatures. Celles-ci, à l'exception de l'Assemblée générale du New-Jersey qui n'a jamais donné de suite à cette procédure extraordinaire, délibérèrent sur les conclusions du rapport et s'en servirent pour formuler certains projets de revision, qui furent soumis aux électeurs.

On peut discuter la constitutionnalité de ce mode de faire. Il semble avoir été abandonné et, en tout

1. Voir la constitution de la Californie (1879), publiée dans Bryce (*The American Commonwealth*, vol. I) et un aperçu des constitutions des deux Dakotas, du Washington et du Montana, reçus dans l'Union, en 1889, dans Appleton, *Annual Cyclopaedia* (1889).

Digitized by Google

cas, ne paraît pas destiné à se répandre, du moins sous la forme qui lui a été donnée dans les États qui en ont fait l'essai. Si la législature discute à nouveau et remanie les propositions de la commission nommée par le gouverneur, celle-ci prend la place d'une commission parlementaire et l'on n'en voit guère la raison. Si au contraire, la législature se croit obligée de ratifier, tel quel, le projet qu'on lui apporte et de le soumettre au peuple — ce qui dans aucun cas n'a eu lieu — la commission extraordinaire est, en fait, substituée à la législature dans l'exercice de l'initiative constituante, et alors il est hors de doute qu'elle devient un rouage inconstitutionnel [1].

1. *Cf.* Jameson, *l. c.* 570 ss. (§ 546).

Digitized by Google

CHAPITRE VIII

LE SYSTÈME AMÉRICAIN.

Le système constituant dont il était nécessaire de marquer l'origine et l'évolution, dans les divers États de l'Union, se résume en cette formule : le peuple souverain établissant lui-même sa constitution.

Cet acte du pouvoir suprême ne porte que sur la décision dernière, sur la sanction d'un projet dont l'élaboration appartient, soit au pouvoir législatif ordinaire, soit à une convention, spécialement désignée pour s'acquitter de cette tâche. Dans ce dernier cas, la question préalable, relative à l'opportunité de convoquer une assemblée de ce genre, est posée au souverain et tranchée également par un vote populaire. Cette seconde méthode d'amender les constitutions est plus particulièrement usitée en cas de revision totale. On a vu qu'elle est la première en date. Elle est restée la méthode de droit commun, celle à laquelle on peut toujours avoir recours, même si elle n'est pas prescrite par un article de la constitution, même si celle-ci ne prévoit que l'initiative parlementaire. L'exemple donné, à ce sujet, par l'Etat de New-York, en 1845, n'était pas sans précédents. Il a été si souvent imité qu'on peut dire que

Digitized by Google

c'est là un des principes du droit public, non écrit, des États-Unis. Les hommes d'État américains estiment qu'aucune disposition particulière ne peut porter atteinte au droit fondamental, reconnu et garanti au peuple par les déclarations qui sont inscrites en tête des textes constitutionnels, et formulé pour la première fois, en ces termes, par le *Bill of Rights* virginien de 1776 :

« Lorsqu'un gouvernement est trouvé insuffisant ou contraire à la réalisation de ses fins, la majorité de la nation a le droit incontestable, inaliénable et indestructible, de le réformer, de le modifier ou de l'abolir, selon qu'il sera jugé le plus conforme au salut de l'État [1] ».

Cette manière de voir a été confirmée par la jurisprudence de plusieurs cours suprêmes [2].

La disposition de la constitution du New-York qui prescrit de consulter le peuple, tous les vingt ans, sur l'opportunité d'une convention constituante, n'a été reproduite que dans l'Ohio, au Maryland et en Virginie. La clause de la constitution du Michigan, dont elle était imitée, fixait seize ans. Dans l'Iowa on a également adopté le système du plébiscite périodique, mais en ramenant l'échéance tous

1. *Déclaration faite par les représentants du bon peuple de Virginie, assemblés librement en convention plénière, des droits qui appartiennent à ce peuple et à sa postérité et qui sont la base de tout gouvernement* (12 juin 1776), art. 3.

2. Cf. *Wells v. Bain*, 75 *Pennsylvania St.*, 39. — Stowe J., *Wood's appeal*, 75 *Penn. St.*, 49. — *Collier v. Ferguson*, 24 Alabama, 108.

Digitized by Google

les dix ans. Toutes les autres constitutions l'ont écarté. Le but de ceux qui le préconisent est de donner au corps électoral une occasion de prendre, lui-même, une part directe à l'exercice de l'initiative constituante, sans avoir à passer par l'intermédiaire d'une élection de représentants, pour faire décider en principe que la revision sera entreprise. Il serait plus avisé d'admettre que le plébiscite peut être provoqué en tout temps, comme cela a lieu en Suisse, par une demande appuyée d'un nombre suffisant de signatures. De cette façon, la consultation des électeurs aurait lieu lorsque le besoin s'en ferait réellement sentir et non au hasard de dates arbitrairement fixées. La constitution du New-Hampshire a conservé, depuis 1792, son plébiscite septennal, mais il faut dire qu'elle est la seule qui n'ait accordé à la législature aucune part à la proposition et au vote des amendements constitutionnels. Dans ces circonstances, il est naturel qu'on ait tenu à une disposition qui maintient ouverte la voie du progrès [1].

1. Jusqu'à ces dernières années, le Kentucky a été, relativement à l'incompétence des chambres, dans le même cas que le New-Hampshire. C'est en 1890 seulement qu'il a admis, en matière de revision partielle, l'exercice d'une initiative parlementaire. Depuis 1879, la proposition de réunir une convention avait été rejetée quatre fois par le peuple. Il fallait, pour l'adoption, la majorité du corps électoral et non la majorité des votants, ce qui, eu égard au chiffre des abstentions, est toujours une condition très restrictive. Avec l'Indiana et l'Orégon, où une majorité semblable est requise pour la ratification des amendements, le New-Hampshire et le Kentucky sont, comme on peut s'y attendre, les États dont les constitutions originaires ont subi le moins de changements.

Digitized by Google

De la nécessité, où se trouve la convention constituante américaine, de soumettre son œuvre au peuple découle ce caractère important, qui la différencie de la plupart des assemblées européennes qu'on pourrait être tenté de lui comparer : elle n'est pas souveraine. C'est un simple comité de constitution, chargé de préparer un projet, auquel la sanction du corps électoral seule donnera force de loi suprême. On ne peut pas même dire que ce comité jouisse, dans la règle, d'une initiative constituante pleine et entière car, bien souvent, sa compétence est limitée par l'acte en vertu duquel il a été élu.

On a vu que la doctrine contraire a été soutenue. C'était la doctrine des sécessionistes. Avant qu'elle eût été formulée par les juntes révolutionnaires du Sud, elle était apparue, ici et là, dans les conventions de certains États du Nord :

« Le peuple lui-même est ici. Il est présent par « ses délégués ! » s'était écrié un Livingston, en 1821, au sein de la convention d'Albany. Et, dans un élan de lyrisme, tout méridional, il ajoutait : « Nous « sommes debouts sur les fondements épars de la « société. Les éléments du gouvernement jonchent « le sol où tous les droits sont abattus. Et, des reje- « tons sortant de terre, nous devons former le « berceau de feuillage qui abritera nos libertés [1] ».

Plus nettement encore, et avec non moins de véhémence, le conventionnel Peters, de l'Illinois,

1. *Reports of the Proceedings and Debates of the convention of 1821, l. c.* 105.

Digitized by Google

avait répété dans l'assemblée constituante de Chicago, en 1847 :

« Nous sommes le souverain, nous sommes ce « que serait le peuple de cet État, s'il était ras- « semblé ici en masse. Nous sommes ce que « Louis XIV disait être : Nous sommes l'État [1] ».

Ces théories ont été réfutées à mainte reprise, au sein des assemblées délibérantes des divers États, et infirmées par les tribunaux eux-mêmes. Aujourd'hui, on peut le dire, la question est tranchée. Hors le cas d'urgence justifiée par une de ces crises révolutionnaires, dans lesquelles la force prime nécessairement le droit, aucune convention américaine n'oserait s'arroger la souveraineté du peuple dont l'exercice appartient au seul corps électoral.

L'assemblée constituante, aux États-Unis, délibère dans les limites de son mandat. La législature est la représentation permanente du peuple. La convention est une commission spéciale de délégués. Ces délégués peuvent avoir reçu, en termes généraux, la mission de reviser la constitution. Dans ce cas, ils sont libres de soumettre aux électeurs tel projet qui leur paraîtra bon, pourvu que ce projet ne contienne rien qui soit contraire aux dispositions de la constitution fédérale. Mais ils peuvent aussi avoir reçu la tâche particulière de reviser certaines parties de la constitution, à l'exclusion de toute autre. Dans ce cas, ils sont absolument liés par l'acte de la législature qui a déterminé les points sur lesquels

1. Voir le *State Register* de l'Illinois, du 10 juin 1847.

Digitized by Google

doit porter leur activité et en considération duquel leurs électeurs leur ont conféré le mandat constituant. Les pleins pouvoirs qu'ils ont reçus s'étendent jusque-là et pas plus loin. S'ils venaient à les outrepasser ils se placeraient dans une situation analogue à celle du législateur qui fait une loi contraire à la constitution. Les chambres ont reçu du peuple le pouvoir de légiférer dans les limites tracées par l'acte fondamental. Aussitôt que ces limites sont dépassées, elles cessent pour autant d'être pouvoir législatif. La loi ainsi faite est sans valeur constitutionnelle et peut être attaquée devant les tribunaux. Il est vrai que, dans le cas d'une convention, le pouvoir qui peut légitimer la transgression est à portée. Si le corps électoral appelé à décider du sort d'un amendement constitutionnel, proposé par une assemblée qui n'avait pas qualité pour le formuler, le sanctionne, cet amendement devient partie de la constitution. Mais cela n'empêche pas que l'acte par lequel il a été soumis au peuple, n'ait été illégal. La législature eût été fondée à requérir du gouvernement, auquel incombe l'organisation du vote, un refus d'y procéder.

« Une convention n'a pas de droits par elle-même », lit-on dans les considérants d'un arrêt, rendu en 1873, par la Cour suprême de Pennsylvanie. « Elle « n'est que mandataire. Elle exerce un pouvoir délé- « gué, limité par sa nature même. Pour être délégué, « le pouvoir doit lui avoir été confié sous quelque « modalité, adoptée pour le transmettre par voie dé- « terminée. Le droit du peuple est absolu, de modi-

Digitized by Google

« fier, réformer ou abolir son gouvernement, selon « qu'il juge convenable. Ce droit étant sien, il peut « en transmettre ce qu'il estime nécessaire. C'est « seulement au moment où il l'exerce, et non plus « tôt, qu'il détermine, par la forme qu'il donne au « mandat, l'étendue des pouvoirs qu'il entend dé- « léguer [1]. »

Le juge Jameson, dans son savant ouvrage sur les conventions, étudie de fort près la jurisprudence américaine relative à la grave question des rapports d'une convention et de la législature qui l'a convoquée [2]. Il se prononce catégoriquement pour la subordination de la première à la seconde, sans insister peut-être suffisamment sur le pourquoi de cette subordination. Le professeur von Holst, de l'Université de Fribourg-en-Brisgau, que ses remarquables travaux sur les États-Unis ont rendu célèbre, au-delà comme en deçà de l'Atlantique, lui a reproché « de mettre la camisole de force » aux assemblées constituantes et de se trouver ainsi en contradiction avec l'esprit du droit constitutionnel de son pays [3]. La réponse de Jameson a paru récemment, dans une édition revue et augmentée de son ouvrage. Elle est caractéristique :

« En politique, comme dans la vie ordinaire, on « peut avoir à se servir de camisoles de force. Il « arrive que les hommes deviennent fous. Le système

1. *Wood's Appeal.* 75 *Penn. St. Records*, p. 71.
2. §§ 367-418.
3. Voir sa notice sur l'ouvrage de Jameson, dans la *Historische Zeitschrift* de Sybel (vol. XXXIII).

Digitized by Google

« de l'omnipotence des conventions, tel que nous « en avons fait la triste expérience, en 1861, dans le « Sud, est un exemple de ces cas de folie politique. « Il a failli faire sombrer le vaisseau de l'État. Tandis « que, d'une part, l'institution des conventions justifie « le portrait flatteur que von Holst en a tracé, de « l'autre, l'expérience a prouvé qu'elle contient les « éléments du danger le plus grave. Ne fera-t-on « rien pour neutraliser ou éliminer ces éléments, « s'il est possible de conserver et de développer, en « même temps, ceux qui en font l'un des bienfaits, « l'une des créations impérissables de notre démo- « cratie ? Ce résultat est certainement obtenu, si l'on « se range à l'opinion, selon laquelle la convention « n'est que le ministre du peuple ; tandis que la théo- « rie, qui en fait un maître et qui fait du peuple « l'esclave, enlève du même coup à l'institution « toutes ses qualités bienfaisantes.

« . . . . . Que le professeur von Holst « n'ait pas toujours compris notre démocratie, « cela n'est pas fait pour nous étonner. Tocqueville « avant lui s'est trompé. Mon critique a été mal « renseigné par les livres. Son court séjour au milieu « de nous ne l'a pas suffisamment préparé, pour par- « ler *ex cathedra* du fonctionnement pratique d'une « institution, aussi unique, en son genre, que l'est « notre convention constituante. On nous l'accordera « sans difficulté, si le jugement que voici, porté par « l'un des historiens les plus distingués de l'Angle- « terre, est fondé. Dans un récent ouvrage, M. Free- « man s'est exprimé de la sorte : — Un Suisse, ou un

Digitized by Google

« Norvégien, peut juger du gouvernement des peu-
« ples libres, parce que, de même qu'un Anglais, il en
« voit journellement fonctionner les rouages, sous
« ses yeux, dans son propre pays. Mais ces choses
« sont mystères pour un professeur allemand, parce
« qu'elles sont mystères aussi pour les hommes
« d'État, ses compatriotes. Le savant allemand ne
« peut que lire, dans ses livres, ce que nous, nous
« voyons en réalité, ce à quoi, sans cesse, nous
« avons part. Il manque totalement, par suite, d'in-
« telligence pour bien des choses qui, à Athènes, à
« Rome, ou ailleurs, nous paraissent l'A. B. C. —
« Après avoir cité Ranke et Curtius comme exemples
« de son dire, touchant ce défaut national, Freeman
« termine un éloge en règle de Mommsen par cette
« appréciation de ce qui manque au grand historien :
« — Ce qui lui fait défaut, c'est le sens politique et
« la vue morale, la vue morale qu'on apporte avec
« soi en naissant, le sens politique qu'on n'acquiert
« qu'en vivant dans les communautés d'hommes
« libres [1]. — Si Curtius et Ranke et Mommsen n'ont
« pu juger correctement du fonctionnement ordi-
« naire de la machine politique dans les anciennes
« communautés libres, il est assez naturel que,
« comme nous l'avons dit, von Holst n'ait pas
« trouvé le sens véritable de l'institution nouvelle
« et particulière que notre droit public offrait à son
étude. [2] »

1. *Methods of Historical Study*, pp. 289-291.

2. *L. c.*, 658 s. (*Appendix C*). Le professeur von Holst vient d'accepter une chaire dans l'Université récemment fondée à Chi-

Digitized by Google

La méthode de revision partielle, suivant laquelle l'initiative appartient au pouvoir législatif ordinaire, plus expéditive que celle qui nécessite la convocation d'une convention, n'est pas moins conforme aux principes généraux, puisque, dans l'un comme dans l'autre cas, l'action constituante essentielle est exercée par le corps électoral, agissant directement au nom du peuple souverain. Du plus ou moins de facilité avec lequel on a voulu que cette action pût être provoquée par la législature, dépendent les dispositions qui requièrent, tantôt des majorités spéciales, tantôt un double vote. Sur ce point, une tendance, analogue à celle que l'on peut constater en Europe, a entraîné les législations dans le sens de la simplification des conditions mises à l'exercice de l'initiative des assemblées. Lorsqu'une législature américaine décide de soumettre au peuple un amendement constitutionnel, elle ne légifère pas. Elle agit, comme une convention, à titre purement consultatif. Ses membres ne sont plus *représentants*, ils sont *délégués* [1]. Il est vrai qu'elle ne se trouve pas liée par les termes d'un mandat spécial. Mais sa compétence est limitée par la constitution même, qui la définit. Elle ne peut que proposer un ou plusieurs amendements distincts et jamais une constitution nouvelle. En outre, dans un grand nombre d'États, depuis que la convention

cago. Il va pouvoir lire ailleurs que dans ses livres. Et l'on attendra, avec d'autant plus d'intérêt, son dernier mot sur la question que nous venons d'exposer.

1. Cf. Jameson, *l. c.*, 578 ss. (§ 549).

Digitized by Google

pensylvanienne a consacré cet usage par un texte formel, en 1838, si plusieurs amendements sont soumis en même temps à la sanction souveraine, ils ne peuvent l'être que séparément. Dans quelques-uns, on ne peut proposer, au cours d'une même session, la modification de deux articles indépendants l'un de l'autre. En Pensylvanie et dans le New-Jersey, il est interdit de soumettre aux électeurs plus d'un projet de revision en cinq ans. Dans le Tennessee, la même disposition est en vigueur et le délai a été prolongé d'une année.

Toutes ces restrictions, on le comprend aisément, ont pour but de rendre le verdict populaire plus libre, plus réfléchi, de diminuer, autant qu'il est possible, l'influence que le pouvoir auquel appartient l'initiative pourrait être tenté d'exercer sur la décision.

En ce qui concerne la majorité requise pour la sanction donnée par le corps électoral, une seule constitution, celle du Rhode Island, réclame les trois cinquièmes de ceux qui prennent part au vote. Celles de l'Indiana et de l'Orégon réclament la majorité des *électeurs*. Toutes les autres se contentent avec raison de la majorité simple des votants. La constitution de l'Indiana, qui datait de 1816, a été l'objet d'une revision totale en 1851 et, depuis cette époque, n'a été amendée que deux fois, en 1873 et en 1881. Celle de l'Orégon, qui fut établie en 1857, n'a pu être revisée qu'en 1890. Quant au Rhode Island, l'histoire de ses crises constitutionnelles est à méditer pour quiconque serait tenté de

Digitized by Google

s'inscrire en faux contre cette affirmation de Daniel Webster, un homme d'État et un jurisconsulte dont l'autorité, aux États-Unis, ne le cède qu'à celle de Marshall : « Je ne sais pas, dans notre démocra-« tie, de principe qui puisse s'opposer à ce que la « majorité, même une faible majorité, puisse reviser « la constitution [1]. »

Fort peu d'Américains se doutent que l'acte, par lequel ils exercent eux-mêmes, comme électeurs, le pouvoir constituant, est un plébiscite. Ils ne sont, dans la règle, appelés à l'accomplir qu'au moment d'une élection générale. Le bulletin de vote, qui contient la liste des candidats de leur choix, porte également le libellé de leur décision, sur l'amendement qu'on leur propose, ou la constitution revisée qui leur est soumise. L'opération, dans son ensemble, s'est appelée de tout temps « *election* ». On n'a pas songé à lui donner un autre nom, même lorsque, par extraordinaire, elle ne comportait aucun vote électoral. M. Bryce a beaucoup étonné ses lecteurs du Nouveau-Monde, quand il leur a dit qu'ils avaient chez eux une institution assez comparable au fameux « *referendum* » des Suisses.

L'étude des origines et de l'évolution du système constituant des républiques de l'Union américaine, dans lequel on vient de voir le rôle immense de l'appel au peuple, permet de constater deux faits qu'il ne faudra pas négliger, lorsqu'on voudra envi-

1. *Journal of the Debates and Proceedings in the Convention of Massachusetts (1820), l. c*, 407.

Digitized by Google

sager ce système, pour en tirer un enseignement, dans le domaine de la législation comparée. — Premièrement, le plébiscite a été pratiqué, au commencement, par des communautés peu nombreuses, les *town meetings* de la Nouvelle-Angleterre. Il s'est étendu ensuite peu à peu, dans le reste de l'Union, grandissant pour ainsi dire avec elle, suivant pas à pas les progrès de la colonisation, doublant, quadruplant, décuplant les chiffres de ses scrutins, avec l'extension du droit de suffrage. Et ce n'est qu'à une époque récente, après cette initiation progressive des populations, dans un pays habitué au *self-government*, qu'il est arrivé à mettre en mouvement de grandes masses d'électeurs. En second lieu, le règne du plébiscite constituant ne commence, en Amérique, que trente ans après la clôture de l'époque révolutionnaire. A la seule exception du Massachusetts et des autres colonies d'origine puritaine, où la démocratie du *town meeting* avait pris la tête du mouvement qui aboutit à la Déclaration d'Indépendance, les États, anciens et nouveaux, ne l'ont adopté que lorsque la forme de leur gouvernement, dès longtemps consacrée par la constitution fédérale, ne faisait plus question. Ces considérations permettent de comprendre pourquoi les républiques de l'Amérique latine qui, à tant d'autres égards, ont imité les institutions de la grande république anglo-saxonne, ne l'ont encore fait sur ce point, que plus ou moins exceptionnellement.

Digitized by Google

APPENDICE

ÉTATS DE L'AMÉRIQUE LATINE [1]

Deux confédérations américaines, le Mexique, et la Colombie, ont adopté des systèmes de revision constitutionnelle plus ou moins renouvelés de la constitution fédérale des États-Unis, avec cette différence toutefois, que dans aucune de ces républiques, la consultation du peuple ne peut avoir lieu par l'intermédiaire de conventions spéciales. Les législatures des États et le congrès central seuls sont appelés à intervenir [2].

Au Venezuela, la constitution de 1864, revisée le

1. Il est malheureusement à peu près impossible, en Europe, de se renseigner avec exactitude sur les modifications fréquentes qui sont apportées aux législations sud-américaines. Les collections des bibliothèques les mieux montées, à Paris et à Londres, sont à cet égard très défectueuses, et celles des légations, en dépit de l'obligeance courtoise de ceux qui en disposent, ne permettent pas toujours, dans chaque cas donné, de combler cette lacune.

L'auteur sera particulièrement reconnaissant des observations et rectifications qu'on voudra bien faire parvenir aux éditeurs à son adresse.

2. *Mexique*, constitution du 12 février 1857, art. 127.
Colombie, constitution de 1863, art. 92.

Digitized by Google

23 mai 1874 consacrait, dans son article 122, une procédure semblable, mais ce texte a subi une réforme totale en 1881. A cette date, la clause de revision fut modifiée de telle sorte que l'initiative constituante, qui jusqu'alors avait appartenu à la législature fédérale, fut transférée, exclusivement, aux États (résolution appuyée par la moitié plus un), tandis que la sanction seule restait au Congrès. Ceci était dans le but de faire échec aux velléités dictatoriales des chefs du pouvoir exécutif, toujours prêts à user de leur influence sur les membres de l'assemblée, pour provoquer des remaniements constitutionnels. Il paraît que cette disposition était particulièrement désagréable au pouvoir central. En 1891, le Congrès a élaboré lui-même une constitution nouvelle, exerçant ainsi l'initiative « par continuation » de l'ancien droit [1]. Cette prétention a amené un soulèvement des États qui n'ont pu l'admettre et la guerre civile. La constitution destinée à mettre fin à la révolution n'est pas encore établie.

La Confédération argentine a recours à une assemblée constituante. L'article 30 de la constitution de 1860 prévoit que la revision sera effectuée par une convention *ad hoc*, réunie à la suite d'un débat parlementaire, dans lequel les trois quarts des membres du Congrès se seront prononcés en

1. C'est ici l'expression caractéristique dont s'est servi M. le général Guzman Blanco, l'ancien dictateur du Venezuela, qui a bien voulu se laisser *interviewer*, au profit du lecteur, et nous donner quelques détails sur le sujet qu'il connait si parfaitement et qu'on chercherait vainement à étudier dans un livre.

Digitized by Google

faveur de cette mesure [1]. Ce système se rapproche de celui des États unitaires.

Dans le Nicaragua, la *reforma parcial* peut être effectuée à la majorité des voix et moyennant l'observation d'une procédure spéciale, par deux législatures consécutives. Pour la *reforma absoluta* (totale), les chambres peuvent la déclarer nécessaire, mais il n'appartient qu'à une assemblée constituante d'y procéder [2].

La constitution du Paraguay (1870), celle du Guatemala (1879) et celle du Honduras (1880) attribuent la revision à une convention constituante, convoquée par le Congrès à la majorité des deux tiers de ses membres, et limitée dans sa compétence par la loi de convocation [3].

La dernière constitution du Salvador (1883), s'est inspirée du système qu'on a vu en vigueur dans les divers États de l'Union américaine, mais en excluant tout plébiscite. Le projet de revision, qui a réuni la majorité des deux tiers des voix des membres élus de chaque chambre, est publié dans le journal officiel et renvoyé à l'ordre du jour de la législature suivante. S'il est appuyé par celle-ci, une convention constituante est convoquée pour décider de son sort [4].

1. *Confédération argentine,* constitution du 25 septembre 1860, art. 30.

2. *Nicaragua,* constitution de 1858, art. 103 s.

3. *Paraguay*, constitution de 1870, art. 122-125.

Guatemala, constitution de 1879, partiellement revisée en 1885, art. 99-104.

Honduras, constitution de 1880, art. 27.

4. *Salvador*, constitution du 4 décembre 1883, art. 133.

Digitized by Google

Dans la République d'Haïti, le pouvoir constituant est exercé par un congrès formé des deux chambres, réunies en Assemblée nationale [1].

A l'exception du Brésil et de l'Uruguay, les autres républiques de l'Amérique latine attribuent la compétence revisionnelle au pouvoir législatif en fixant toutes, sauf le Pérou, des conditions spéciales de procédure et en appliquant — ici le Pérou rentre dans la règle — le principe que le peuple doit être consulté, par le moyen d'élections générales, à quelque stage de l'œuvre constituante [2]. La constitution de l'Équateur, seule, se contente d'une simple majorité parlementaire des deux tiers, exprimée une fois pour toutes, mais elle réserve les bases de la constitution, auxquelles il ne peut être touché par aucune voie légale [3].

La charte impériale du Brésil, datée de 1824, contenait les articles qui furent insérés, en 1826, dans

1. *Haïti*, constitution du 9 octobre 1889, art. 194-196.

Ces dispositions n'ont point été, comme on pourrait le croire, inspirées par la loi française du 25 février 1875. Elles datent de la constitution de la République haïtienne, du 30 décembre 1843, antérieure à la scission de la partie orientale de l'île qui devint, en 1844, la République dominicaine. V. Louis-Joseph Janvier, *Les constitutions d'Haïti*, Paris, 1886, p. 184.

2. *Pérou*, constitution de 1856, art. 131.

Costa-Rica, constitution de 1871, art. 134.

Chili, constitution du 1er décembre 1874, art. 165-168.

Bolivie, constitution du 28 février 1877, art. 132-135.

République dominicaine, constitution du 17 novembre 1887, art. 108-113. La constitution de 1844 reproduisait, dans ses articles 202-204, le système de la constitution haïtienne.

3. *Équateur*, constitution de 1861, art. 132.

Digitized by Google

celle du Portugal[1]. La loi fondamentale de l'Uruguay, devenu une république indépendante en 1828, présente des dispositions similaires, renouvelées des chartes de dom Pedro I[2]. La constitution brésilienne, actuellement en vigueur, qui, comme on sait, est fédérale, a imité, dans ses grandes lignes, la constitution des États-Unis. Elle en diffère toutefois quant à la clause de revision, laquelle se rapproche, en une certaine mesure, de celle de la loi constitutionnelle française, du 25 février 1875. Les amendements ne sont présentés, ni aux législatures des États, ni à des conventions spéciales. Ils sont valablement ratifiés par le Congrès, en trois débats successifs, à la majorité des deux tiers. La proposition doit être signée par le tiers des membres des deux chambres[3].

On se trouve ici en face d'une procédure, nécessitée par les difficultés de la situation politique. Au lendemain de la révolution qui l'avait porté au pouvoir, le gouvernement provisoire brésilien eut tout d'abord l'intention de soumettre aux électeurs la constitution fédérale qu'il désirait établir, et ceci de la façon suivante. Le projet devait en être publié et, pendant deux mois, discuté par la presse et dans les réunions publiques. Les deux mois écoulés, ce projet, amendé ou non, suivant les indications de

1. Voir plus haut, p. 111 s.

2. Constitution de la *République orientale de l'Uruguay*, du 10 sept. 1829. art. 152-159.

3. *Constitution des États-Unis du Brésil*, promulguée le 22 juin 1890 et ratifiée par le Congrès, élu le 15 septembre, conformément à ses dispositions,

Digitized by Google

l'opinion, aurait été décrété constitution provisoire du Brésil. Les électeurs, appelés à élire leurs représentants au Congrès, devaient avoir à se prononcer en même temps, par *oui* ou par *non*, sur la constitution. En cas de rejet, le Congrès eût été constituant et chargé d'en élaborer une nouvelle. Le gouvernement, issu de la révolution du 15 novembre 1889, n'a pas tardé à se convaincre que ce programme était inexécutable et il l'a abandonné.

L'équilibre instable de la plupart des constitutions de l'Amérique latine est passé en proverbe. Dans plusieurs des textes que nous avons énumérés, le législateur n'a pas craint de reconnaître le fait, en quelque sorte officiellement, afin d'y remédier dans la mesure du possible. Au Mexique, dans le Guatemala et ailleurs, les clauses de revision contiennent un article déclarant que, dans le cas où la constitution serait suspendue, par suite d'une insurrection, elle n'en perdra pas pour cela sa force obligatoire et rentrera en vigueur, aussitôt que la situation de fait n'y mettra plus matériellement obstacle [1]. Les événements de ces dernières années ont justifié cette prévoyance.

Dans les circonstances où se trouve encore le Nouveau-Monde espagnol, il est très naturel que l'influence des institutions des États-Unis ne s'y soit pas fait sentir, en matière d'établissement et

1. « *Esta Constitucion no perderá su fuerza y vigor, auncuando por alguna rebelion se interrumpa su observancia* », dit l'art. 104 de la constitution du Guatemala.

Digitized by Google

de revision des lois fondamentales, plus qu'on ne l'a constaté. La consultation directe du corps électoral, réuni dans ses assemblées primaires, a été provoquée ici et là, à certaines époques, notamment dans le Nicaragua, le Salvador, le Honduras; mais elle ne pouvait devenir la règle. Pour un État qui se trouve à la veille ou au lendemain d'une révolution, la voie de l'appel au peuple, fût-elle justifiée en théorie par les principes sur lesquels le gouvernement est fondé, est une voie barrée par les circonstances.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE II

FRANCE

CHAPITRE PREMIER

CONSTITUTION DE 1791.

Depuis la Révolution, la France a eu onze constitutions. Les régimes s'y sont succédé, passagers et dissemblables. Et cependant, un droit administratif, le plus développé qu'on connaisse, s'y est établi, une tradition de gouvernement s'y est formée, un droit public français s'est fondé. Il est difficile de trouver une meilleure preuve de cette vérité, si souvent méconnue, que les constitutions écrites ne sont pas l'unique mesure des institutions politiques d'un pays, qu'elles formulent plus qu'elles ne créent, et qu'il ne faut pas chercher dans leurs articles toutes les normes constitutionnelles. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'est pas inscrite en tête des lois de 1875. Aucun décret de l'Assemblée de Versailles ne l'a confirmée. Qui oserait soutenir cependant qu'elle ne fait point partie de la constitution actuelle de la République? Ses princi-

Digitized by Google

pes pénétrent la législation, dominent la vie publique des Français. On s'en prévaut chaque jour dans la discussion. On les cite à la tribune de la Chambre des députés, au Sénat, on les invoque devant les juges. Ce n'est plus la loi écrite de la France, puisque les constitutions qui les proclamaient ont été remplacées. Mais ce n'en est pas moins son droit. Celui qu'elle a répandu en Europe, celui auquel son nom est indissolublement lié, depuis un siècle, par la jurisprudence et par l'histoire.

Art. 3 de la *Déclaration* de 1789 : « Le principe « de toute souveraineté réside essentiellement dans « la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer « d'autorité qui n'en émane expressément. »

Art. 6. — « La loi est l'expression de la volonté « générale. Tous les citoyens ont le droit de concou- « rir personnellement, ou par leurs représentants, à « sa formation. »

Lorsque l'Assemblée Nationale, presque unanime, consacrait ces formules, si semblables à celles qu'avaient proclamées, quelques années auparavant, les conventions américaines, elle était au début de son œuvre. Le grand élan d'enthousiasme de la nuit du 4 août durait encore et toutes les difficultés s'aplanissaient. Les discussions étaient relativement courtes. On s'inspirait des « cahiers », du vœu de la nation, et l'on votait. Il est difficile de dire, d'après les seuls procès-verbaux de la séance du 21 août, dans laquelle l'article 6 fut adopté, ce que l'évêque d'Autun, qui le proposa, et l'assemblée entendaient par ces mots « concourir personnellement à la for-

Digitized by Google

mation de la loi ». La disposition n'a pas soulevé de débat. Il est possible que, pour quelques-uns, il n'y ait eu là qu'une déclaration de l'éligibilité de tous aux fonctions législatives. Mais il est certain que pour d'autres, et c'était la majorité, le « concours personnel » avait trait au vote éventuel de la loi fondamentale. Ceci était, il ne faut pas l'oublier, le système du Massachusetts, dont on avait sous les yeux la constitution plébiscitée, et les cahiers s'en étaient inspirés à plus d'une reprise [1]. On peut dire que, si la Déclaration des droits, faite sous l'empire des idées américaines, ne préjuge pas la question de

1. *Cahier de la noblesse du Bugey*, p. 8 et 9. « Dans la monarchie, le souverain est la nation, jointe au monarque et *présidée* « par lui.

« Le pouvoir souverain étant l'exercice de la volonté générale, « il ne peut être restreint, limité, ni communiqué; parce qu'on « peut bien communiquer le pouvoir, mais non la volonté. Les « États-Généraux n'étant pas la nation, mais son image, ne jouissent pas de la plénitude de la souveraineté, ils sont cependant « revêtus du pouvoir exclusif de consentir et accorder les impôts, « et de faire de nouvelles lois, *sans avoir le droit de prescrire « celles qui servent de base au contrat social et à la forme du « gouvernement, sans le consentement exprès de la nation.* » (*Résumé général ou extrait des cahiers, pouvoirs, instructions, etc., remis par les divers Baillages, Sénéchaussées et pays d'États du Royaume, à leurs députés à l'assemblée des États-Généraux.* Paris 1789, II, 29.) Maint cahier du tiers état avait précisé et formulé la théorie du pouvoir constituant de la nation : « Attendu que la constitution, une fois formée, devra régner sur toutes les parties de l'empire et même sur les États-Généraux, la Nation, qui est le pouvoir constituant, pourra « seule *exercer* ou transmettre expressément à des représentants « *ad hoc*, le droit de réformer, améliorer ou changer la constitution qui sera faite dans les prochains États-Généraux. » (*Paris hors les murs*, p. 25, *l. c.*, III, 57.)

Digitized by Google

la sanction directe du peuple en matière de législation constituante, elle en reconnaît expressément la légitimité.

C'était là la solution théorique, la formule rationnelle des principes qu'on proclamait. En 1791, lorsqu'il fallut les appliquer à la constitution qui venait d'être élaborée, et consacrer, par un texte concret, le droit de la nation, l'assemblée fut saisie de scrupules. Les préoccupations politiques, le souci du lendemain, avaient pris la place des spéculations philosophiques et des vues générales. La révolution avait marché. Le roi, arrêté dans sa fuite, à Varennes, était prisonnier des représentants du peuple. Son pouvoir était suspendu. La monarchie s'écroulait, entraînant avec elle tout un régime. On l'avait voulue diminuée, contenue : on ne voulait pas sa chute. En bas, le peuple s'agitait. On sentait la poussée d'énergies, comprimées par des siècles de pouvoir absolu. La puissance nouvelle, qu'on avait déchaînée et qui n'avait point été d'emblée, comme en Amérique, disciplinée par une grande guerre nationale, était une inconnue qu'on pressentait terrible. Entre le parti des émigrés qui avaient mis leur espérance dans une réaction violente, opérée avec l'aide de l'étranger, et celui de la démocratie avancée qui parlait déjà de république, la constitution apparaissait, à ceux qui voulaient fonder la monarchie tempérée, comme l'instrument unique du salut de l'État. Il fallait à tout prix l'assurer contre les entreprises qu'on redoutait. Naïvement, on crut qu'il suffirait de la décréter immuable pour une longue période de temps.

Digitized by Google

L'article 2 du troisième titre avait déclaré : « La « nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, « ne peut les exercer que par délégation ». On n'avait donc rien à craindre des assemblées primaires. Mais les assemblées électorales et surtout la législature pouvaient songer à user de leurs prérogatives pour effectuer des changements prématurés. On leur prescrivit une procédure de revision longue, dilatoire, compliquée, qui équivalait en fait à l'interdiction de rien reviser.

Le 29 août, Chapelier, présentant le rapport des comités de constitution et de revision, proposa de fixer une date avant laquelle on n'aurait pas le droit de provoquer des réformes. C'était, pour le roi et le corps législatif, 1795, l'année même que la constitution du Massachusetts avait indiquée pour la consultation populaire touchant son propre remaniement. Pour les citoyens qui auraient voulu pétitionner à ce sujet, c'était 1796. En 1800, la constitution devait être examinée par une assemblée de revision, semblable aux conventions des États-Unis, laquelle effectuerait les réformes jugées nécessaires. Le préambule du décret proposé reproduit les termes de Déclarations américaines bien connues :

« Considérant que la nation a le droit inaliénable « de revoir, de réformer, de changer le système de « ses lois nationales, et l'acte même de son asso- « ciation, etc. [1].

Une longue discussion s'engagea, qui dura jus-

1. Réimpression du *Moniteur*, IX, 530 ss.

Digitized by Google

qu'au 4 septembre et dont il est superflu, après l'étude approfondie qu'en a faite Laboulaye, de reproduire ici la physionomie [1]. Vainement Malouet essaya de démontrer à ses collègues que le meilleur moyen d'obtenir, pour leur œuvre, la stabilité et la durée était de la soumettre aux assemblées primaires et de mettre derrière elle « la majorité réelle et incontestable de la nation [2] ». Ils crurent l'expérience dangereuse et n'en voyaient pas la nécessité. N'étaient-ils pas constituants eux-mêmes et ne pouvaient-ils *décréter* la stabilité et la durée?.. L'assemblée trouva les dates fixées par son comité trop rapprochées et adopta une proposition de Tronchet, reportant à trente ans l'époque où l'on pourrait s'occuper de la revision, Puis, comme cette résolution était trop manifestement contraire au principe, qu'on ne pouvait écarter, « du droit inaliénable et « imprescriptible de la nation », l'assemblée, après mille tergiversations qui témoignent de l'embarras où elle se trouvait, vota de guerre lasse, sans discussion sur le texte lui-même, le titre suivant, proposé par Thouret au nom du comité :

Titre VII. — *De la revision des décrets constitutionnels.*

« Article premier. — L'Assemblée Nationale constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution ; et néanmoins, considérant

1. Voir *Questions constitutionnelles.* Paris, 1872, p. 164-185.
2. *Moniteur* du 31 août 1791.

Digitized by Google

qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une assemblée de revision, en la forme suivante.

« Art. 2. — Lorsque trois législatures consécutives auront émis un vœu uniforme pour le changement de quelque article constitutionnel, il y aura lieu à la revision demandée.

« Art. 3. — La prochaine législature et la suivante ne pourront proposer la réforme d'aucun article constitutionnel.

« Art. 4. — Des trois législatures qui pourront par la suite proposer quelque changement, les deux premières ne s'occuperont de cet objet que dans les deux derniers mois de leur dernière session, et la troisième à la fin de la première session annuelle, ou au commencement de la seconde. Leurs délibérations sur cette matière seront soumises aux mêmes formes que les actes législatifs ; mais les décrets par lesquels elles auront émis leur vœu ne seront pas sujets à la sanction du roi.

« Art. 5. — La quatrième législature, augmentée de deux cent quarante-neuf membres élus en chaque département, par doublement du nombre ordinaire qu'il fournit pour sa population, formera l'assemblée de revision.

« Ces deux cent quarante-neuf membres seront élus après que la nomination des représentants au corps législatif aura été terminée, et il en sera fait un procès-verbal séparé. L'assemblée de revision ne sera composée que d'une chambre.

« Art. 6 — Les membres de la troisième législature

Digitized by Google

qui aura demandé le changement, ne pourront être élus à l'assemblée de revision.

« Art. 7. — Les membres de l'assemblée de revision, après avoir prononcé tous ensemble le serment de vivre libres ou mourir, prêteront individuellement celui de se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes; de maintenir au surplus, de tout leur pouvoir, la constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée Nationale constituante aux années 1789, 1790 et 1791 ; et d'être en tout fidèles à la nation, à la loi et au roi.

« Art. 8. — L'assemblée de revision sera tenue de s'occuper ensuite, et sans délai, des objets qui auront été soumis à son examen : aussitôt que son travail sera terminé, les deux cent quarante-neuf membres nommés en augmentation se retireront sans pouvoir prendre part, en aucun cas, aux actes législatifs. »

L'histoire s'est chargée de la critique du système de revision établi par ce texte. La constitution de John Adams, dont le comité s'était souvenu dans son projet primitif, fixait à quinze ans de terme l'époque où l'on pourrait proposer des amendements. Mais cette constitution était le vœu de l'immense majorité des citoyens. Celle qu'on fit signer à Louis XVI n'avait été soumise, ni directement, comme l'avait demandé Malouet, ni d'une autre manière, à la sanction du pays. A la teneur des articles ci-dessus, il fallait, en faisant la plus grande diligence et en supposant l'accord, à peu près impossible, de trois législatures consécutives, dix ans au moins pour

Digitized by Google

qu'une modification pût être proposée. Le 21 septembre 1792, la constitution de 1791 était emportée d'un seul coup par le premier décret de la Convention :

« La Convention nationale déclare qu'il ne peut y « avoir de constitution que lorsqu'elle est adoptée « par le peuple. »

Cette déclaration avait été votée à l'unanimité et sans discussion.

Digitized by Google

CHAPITRE II

Constitution de 1793.

Le premier comité nommé par la Convention, pour rédiger un projet de constitution, se composait de Condorcet, Gensonné, Barrère, Thomas Payne, Pétion, Vergniaud, Sieyès et Barbaroux.

Les noms de Condorcet, l'ami de Voltaire et de Franklin, qui avait écrit les *Lettres d'un bourgeois de New-Haven* [1], et de Payne, le célèbre démocrate américain, l'auteur de *Common Sense* et des *Droits de l'homme*, que le Pas-de-Calais venait d'envoyer siéger à la Convention, font prévoir quelles idées étaient appelées à jouer le rôle principal dans les travaux du comité. Sieyès s'effaça. Condorcet, assisté dans son travail par Thomas Payne, fut la cheville ouvrière de la commission. On le chargea du rapport. Le projet qu'il présenta, et qu'on a appelé le *Projet girondin*, était le résultat d'une combinaison systématique des principes de la Nouvelle-Angleterre et de ceux de la philosophie française du XVIIIe siècle. On y retrouve la démocratie puritaine, mais formulée par un savant et laïcisée par un encyclopédiste.

1. Voir *Recherches historiques et politiques sur les États-Unis, par un citoyen de Virginie, avec quatre lettres d'un bourgeois de New-Haven sur l'unité de législation*. Paris (*Collé*) 1788.

Digitized by Google

Le plan des Girondins, touchant la décentralisation et l'autonomie communale, est connu. Les assemblées primaires y occupaient la place des *town meetings* [1]. Après avoir déclaré que le peuple « a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa constitution », « qu'une génération n'a « pas le droit d'assujettir à ses lois les générations « futures », Condorcet, arrivé au chapitre de la revision, construit, sur les données qu'il a reçues, un système analogue à celui qui se développera un jour aux États-Unis et deviendra le système américain. Les assemblées primaires sont consultées sur l'opportunité de réunir une convention. Si la réponse est affirmative, on procède aux élections. La convention est chargée d'élaborer un projet qu'elle soumettra au peuple. Elle n'a pas d'autres attributions. « La fonction purement théorique d'examiner « une constitution, de la réformer pour la présenter « à une acceptation, avant laquelle cette constitution « n'est qu'un ouvrage de philosophie, n'a rien de « commun, rien qui puisse se confondre avec la « fonction active de faire des lois de détail, pro- « visoirement obligatoires, et de prendre des « mesures générales, immédiatement exécutoires [2]».

1. Un curieux projet de constitution, présenté en juin à la Convention par Baraillon, représentant de la Creuse, et qui se rattache évidemment à ce système, traduit littéralement le mot « *township* » et parle des *cités* se réunissant deux fois par année « pour procéder aux élections etc. » (Art. Ier § 9). Ce texte se trouve à la Bibliothèque nationale. (Pièce *Le* 38. 270).

2. *Moniteur* XV, 471.

Digitized by Google

Ceci est la part de la démocratie puritaine.

A la philosophie appartiennent d'autres dispositions, qui organisent l'initiative constituante du peuple. Cinquante citoyens peuvent proposer la revision à l'assemblée primaire dont ils font partie. Si leur proposition est adoptée, on convoque les assemblées primaires de l'arrondissement, pour en délibérer. Le résultat étant favorable, les assemblées primaires du département sont réunies et si la majorité de celles-ci réclame la convocation d'une convention, le corps législatif doit consulter la nation. Ce dernier peut du reste prendre lui-même l'initiative de cette consultation. Si les assemblées primaires se sont prononcées pour une convention, le corps législatif désigne le lieu où elle se réunira, lequel doit être, dans tous les cas, à plus de cinquante lieues de l'endroit où il tient ses séances [1].

Le projet girondin fut présenté à la convention, le 15 février 1793. La discussion, commencée le 17 avril, fut constamment détournée de son objet. « Je demande, dit quelqu'un, à la séance du 27 mai, « qu'il soit constaté dans le procès-verbal que toutes « les fois qu'on discute la constitution, on élève des « incidents [2]. »

1. Le texte du projet de Condorcet se trouve au *Moniteur* (réimpression), t. XV, 473 ss. — Le discours prononcé dans la séance du 23 février, au nom du comité de constitution, est reproduit p. 456 ss.

2. Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution*, XXVII, 254.

Digitized by Google

On, c'était Robespierre. Le 31 mai, à l'instigation des Jacobins, la Convention était envahie par les bandes armées des faubourgs et, le 2 juin, les chefs de la Gironde étaient décrétés d'arrestation chez eux.

« C'est de la Montagne que sortira la constitution », avait écrit Marat, dans son journal, au lendemain de la séance où Condorcet avait déposé son rapport [1]. Aussitôt la convention *épurée,* le Comité de Salut public, auquel on adjoignit pour la circonstance Hérault-Séchelles, Ramel, Mathieu, Couthon et Saint-Just, reçut la commande d'un projet d'acte constitutionnel, livrable à l'assemblée dans les huit jours. Il s'exécuta. Le rapporteur, Hérault-Séchelles, crut bien faire d'écrire au conservateur de la Bibliothèque nationale, pour qu'on lui procurât sur le champ « les lois de Minos ». Ces lois de Minos jouaient un grand rôle dans les discours des Jacobins. Elles avaient l'immense avantage d'offrir du champ à l'imagination de l'orateur et de lui éviter les démentis. Nul ne les avait vues, mais nul ne doutait de leur existence. Et cela suffisait. Hérault-Séchelles n'eut que le tort de vouloir s'instruire.

Au reste, point n'était besoin de beaucoup de documents pour le travail auquel la commission se livra. Le projet de Condorcet fut tout simplement repris et démarqué. Il fut abrégé et modifié sur certains points, conformément aux idées de Robespierre. Dans le chapitre des conventions nationales,

1. N° 126. *Ibid.*, XXIV, 305.

Digitized by Google

la distinction faite entre l'assemblée chargée de l'œuvre constituante et la législature fut supprimée. Robespierre ne voulait pas admettre qu'il pût y avoir une différence entre les délégués spéciaux et les représentants du peuple, et il déclarait « qu'un « peuple qui a deux espèces de représentants cesse « d'être un peuple unique [1] ». La poursuite du style lapidaire, jointe au désir de lier le moins possible la législature par le texte constitutionnel, furent cause de suppressions nombreuses, lesquelles ne sont pas toujours des simplifications. On peut s'en rendre compte par les articles relatifs à la revision, qui sont inapplicables, sans l'intervention de lois organiques d'égale importance, et dont on aurait grand'peine à saisir la portée, si l'on n'avait sous les yeux le texte de Condorcet :

Des conventions nationales.

« Art. 115. — Si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la revision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-uns de ses articles, le corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la république, pour savoir s'il y a lieu à une convention nationale.

« Art. 116. — La convention nationale est formée de la même manière que les législatures, et en réunit les pouvoirs.

« Art. 117. — Elle ne s'occupe, relativement à la

1. *Moniteur* XVI, 487.

Digitized by Google

constitution, que des objets qui ont motivé sa convocation. »

Le rapport d'Hérault-Séchelles fut déposé le 10 juin. Le 24, la discussion était achevée, et la Convention adoptait le texte définitif de la constitution. Aucun article ne portait qu'elle serait soumise au peuple. Mais cela allait sans dire. La Convention se fût reniée elle-même, si elle eût soustrait son œuvre au verdict des assemblées primaires.

Le plébiscite eut lieu, et le résultat, proclamé le 9 août, fut l'acceptation par 1,801,918 *oui,* contre 11,610 *non.*

Taine a démontré, avec abondance de preuves, que ce vote n'avait point été libre [1]. Ne l'eût-il pas fait, on pourrait aisément le conclure de l'état dans lequel les attentats du 31 mai et du 2 juin avaient plongé le pays et de la dictature violente qu'y exerçaient les Jacobins. Il n'en demeure pas moins qu'un précédent avait été créé, qui devait exercer une influence indéniable sur le développement du droit constitutionnel de la France.

1. *La Révolution,* III. *Le gouvernement révolutionnaire.* Paris, 1885, p. 11-16.

Digitized by Google

CHAPITRE III

CONSTITUTION DE L'AN III.

On connaît le sort de la constitution du 9 août. Elle attendit deux mois ses lois organiques et, le 10 octobre, un décret la suspendit, sans le dire, en déclarant le gouvernement « révolutionnaire jusqu'à la paix ». En l'an III, lorsque Thermidor eût brisé Robespierre, le parti vaincu, cherchant à se ressaisir, songea que la République avait des lois. « Du pain et la constitution de 1793 ! » fut le cri des faubourgs de Paris et le mot d'ordre des derniers Montagnards. Il y eut des « journées », la Convention fut envahie comme aux beaux temps de la domination des clubs. On calma les émeutiers en leur promettant de publier bientôt les lois organiques de la constitution. Une commission de onze membres fut nommée pour élaborer ces lois. Au cours de ses travaux, cette commission fut autorisée à modifier la constitution, dans les dispositions où des amendements lui paraîtraient nécessaires. Elle élargit les termes de ce mandat et présenta un projet entièrement nouveau, lequel, après deux mois de délibérations, fut adopté avec les modifications introduites au

Digitized by Google

cours des débats. Telle est l'origine de la constitution de l'an III, qui institua le Directoire et les deux conseils des Anciens et des Cinq-Cents. C'était une œuvre de transaction entre la monarchie limitée, qu'avait tenté d'établir l'Assemblée Nationale, et la république qu'avaient rêvée les Girondins et que leurs rivaux avaient cru pouvoir fonder par la terreur. « Nous avons », disait Daunou, au sujet de la Déclaration des droits, « ôté à la Déclaration de 1791 « ce qu'elle avait de royaliste, à la Déclaration de « 1793 ce qu'elle avait d'anarchiste. »

Les dispositions sur la souveraineté reproduisent celles de 1789, dans les termes enseignés par l'expérience des dernières années :

« Art. 1er, § 17. — La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens.

« § 18. — Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens, ne peut s'attribuer la souveraineté.

« § 20. — Chaque citoyen a un droit égal de concourir, immédiatement ou médiatement, à la formation de la loi, à la nomination des représentants du peuple et des fonctionnaires publics. »

Quant à la revision, les Thermidoriens, tout en faisant leur profit de la théorie de Condorcet sur le pouvoir constituant, retombèrent dans l'erreur de l'Assemblée Nationale. Ils imaginèrent une procédure dont le résultat était de barrer le chemin à toute réforme. Leur plan prévoit une proposition du conseil des Anciens, ratifiée par le conseil des Cinq-Cents et répétée trois fois de suite, de trois en

Digitized by Google

trois ans. Au bout de ces neuf années, une assemblée, composée de deux députés par département, doit être convoquée, laquelle revise les articles qui lui ont été déférés par la résolution des conseils et soumet son projet aux assemblées primaires.

Titre XIII — Revision de la constitution.

« Art. 336. — Si l'expérience faisait sentir les inconvénients de quelques articles de la constitution, le conseil des Anciens en proposerait la revision.

« Art. 337. — La proposition du conseil des Anciens est, en ce cas, soumise à la ratification du conseil des Cinq-Cents.

« Art. 338. — Lorsque, dans un espace de neuf années, la proposition du conseil des Anciens, ratifiée par le conseil des Cinq-Cents, a été faite à trois époques éloignées l'une de l'autre de trois années au moins, une assemblée de revision est convoquée.

« Art. 339. — Cette assemblée est formée de deux membres par département, tous élus de la même manière que les membres du corps législatif, et réunissant les mêmes conditions que celles exigées pour le conseil des Anciens.

« Art. 340. — Le conseil des Anciens désigne, pour la réunion de l'assemblée de revision, un lieu distant de vingt myriamètres au moins de celui où siège le corps législatif.

« Art. 341. — L'assemblée de revision a le droit de changer le lieu de sa résidence, en observant la distance prescrite par l'article précédent.

« Art. 342. — L'assemblée de revision n'exerce aucune fonction législative ni de gouvernement ; elle

Digitized by Google

se borne à la revision des seuls articles constitutionnels qui lui ont été désignés par le corps législatif.

« Art. 343. — Tous les articles de la constitution, sans exception, continuent d'être en vigueur tant que les changements proposés par l'assemblée de revision n'ont pas été acceptés par le peuple.

« Art. 344. — Les membres de l'assemblée de revision délibèrent en commun.

« Art. 345. — Les citoyens qui sont membres du corps législatif au moment où une assemblée de revision est convoquée, ne peuvent être élus membres de cette assemblée.

« Art. 346. — L'assemblée de revision adresse immédiatement aux assemblées primaires le projet de réforme qu'elle a arrêté.

« Elle est dissoute dès que ce projet leur a été adressé.

« Art. 347. — En aucun cas, la durée de l'assemblée de revision ne peut excéder trois mois.

« Art. 348. — Les membres de l'assemblée de revision ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés, en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions.

« Pendant la durée de ces fonctions, ils ne peuvent être mis en jugement, si ce n'est par une décision des membres mêmes de l'assemblée de revision.

« Art. 349. — L'assemblée de revision n'assiste à aucune cérémonie publique; ses membres reçoivent la même indemnité que celle des membres du corps législatif.

« Art 350. — L'assemblée de revision a le droit d'exercer ou faire exercer la police dans la commune où elle réside. »

Digitized by Google

Si l'on élimine de ces articles les artifices dilatoires, empruntés à la constitution de 1791, on y retrouve le système américain de Condorcet, avec cette différence que les assemblées primaires n'ont, en aucun cas, part à l'initiative constituante et qu'elles ne sont pas consultées préalablement sur la convocation de l'assemblée de revision.

La constitution de l'an III fut soumise au peuple et acceptée par 1,057,390 suffrages contre 49,977.

Cette fois le vote fut libre. Aucune pression n'était nécessaire pour faire accepter l'acte constitutionnel. Il remplaçait le gouvernement révolutionnaire, par une autorité légale, et paraissait devoir mettre un terme à la dictature de la Convention. C'était assez pour lui attirer les suffrages du pays, heureux d'avoir été délivré des terroristes, et qui ne redoutait rien tant que le despotisme de l'assemblée et de ses comités. Les monarchistes eux-mêmes acceptaient la constitution comme l'unique moyen de rentrer enfin sous le règne de la loi [1].

1. Mallet-Du Pan écrivait à la cour de Vienne, le 23 août 1795 : « Les monarchistes raisonnables gagnent chaque jour en nom- « bre ; ils se rattachent les patriotes de 1789, vétérans très utiles « et nombreux, que les républicains ont travaillé à se concilier, « mais sans succès jusqu'à présent. Tous ces partisans du régime « monarchique désirent que la nouvelle constitution soit mise à « l'essai, pour deux raisons : 1° parce que cet essai prouvera incon- « tinent l'absurdité de l'ouvrage et la nécessité de le réformer ; » 2° parce que, sous un régime positif et légal, le despotisme révo- « lutionnaire cessera et l'on jouira plus sûrement de la liberté de « la presse, du domicile, des passages, des correspondances et « des communications, choses aujourd'hui très casuelles. » (*Cor- « respondance avec la cour de Vienne* I, 287.)

Digitized by Google

Malheureusement la Convention ne put se résoudre à abdiquer. Elle décréta que les deux tiers de ses membres devraient faire partie de la législature nouvelle. La mesure était contraire à l'esprit de la constitution. C'était un acte arbitraire, digne du régime auquel on prétendait mettre fin. On pensa qu'il serait bon d'obtenir des assemblées primaires un bill d'indemnité, et il fut décidé qu'on leur soumettrait les « *Décrets de réélection des deux tiers* ». Pour faire avaler la pilule au peuple français, on lui présenta les décrets en même temps que la constitution, sans même lui demander expressément son vote à leur égard, et sans l'avertir que l'absence de mention à ce sujet, dans le procès-verbal, serait interprétée à l'aide du proverbe : « Qui ne dit mot consent. »

La Convention, proclamant le résultat du plébiscite, déclara que les décrets avaient été acceptés. A Paris, on les avait repoussés à l'unanimité et l'on savait qu'il en avait été de même en province, dans bon nombre de villes. On accusa la Convention d'avoir falsifié les chiffres du scrutin. Les sections se soulevèrent. Ce fut le signal de la fameuse insurrection de Vendémiaire que Barras fut chargé de réprimer et qui fit la fortune du général Bonaparte, aux talents duquel il dut recourir. La Convention publia un tableau du dépouillement et du recensement des votes, d'où il ressort que les décrets des 5 et 13 fructidor auraient été acceptés par 205,498 suffrages contre 108,784 [1].

1. *Tableau du dépouillement et du recensement du vœu des assemblées primaires et des armées de terre et de mer sur la*

Digitized by Google

Taine a émis l'hypothèse que ces chiffres étaient bien réellement inexacts. Il se base sur les indications qu'il a recueillies aux Archives nationales, dans les cartons relatifs au vote de l'an III [2]. Il est probable que de nouveaux travaux, récemment entrepris, transformeront cette supposition en certitude. Il y a de fortes présomptions, on peut le dire dès maintenant, pour que la bonne foi de la Convention ait été surprise. Les décrets que son comité lui annonçait comme acceptés avaient, en réalité, été rejetés par les assemblées primaires.

Le mensonge qu'on fit faire à l'assemblée l'a conduite à ces deux actes arbitraires, la nomination par décret de 104 de ses membres aux sièges de la nouvelle législature et l'annulation, par la loi du 3 brumaire, d'une partie des élections de l'an IV. Le Directoire s'autorisa de ces exemples, le 18 fructidor an V, pour casser les choix royalistes de quarante-huit départements. Le 22 floréal an VI, ce furent les conseils qui annulèrent 150 élections « démagogiques ». On se trouva de la sorte sur le grand chemin des coups d'État.

constitution présentée par la Convention nationale à l'acceptation du Peuple français et sur les décrets des 5 et 13 fructidor soumis à sa sanction. Imprimé par ordre de la Convention en vendémiaire an IV.

2. *L. c.*, III, 560. ss.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

CONSTITUTIONS DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE.

Après le 18 brumaire, Bonaparte remplaça directoire et conseils. Il reçut, des assemblées de la Révolution, le principe de la souveraineté nationale. Il s'accommoda de la théorie qui attribue au peuple le pouvoir constituant. Mais, comme il entendait être le premier délégué du peuple, il s'arrogea le droit de lui présenter lui-même sa constitution.

La charte consulaire, dictée à deux commissions, nommées par les membres des conseils qui s'étaient ralliés au nouveau gouvernement, fut « offerte à l'acceptation du peuple français ». Elle réunit trois millions de suffrages contre quinze cents.

Le plébiscite de l'an VIII n'eut pas lieu, comme celui de l'an III, dans les assemblées primaires, mais aux chefs-lieux des cantons, par signatures inscrites publiquement dans des registres *ad hoc*. Ce système, suivant lequel les citoyens devaient donner leur nom, en même temps que leur vote « avec une pleine liberté », mais aussi, comme dit Lanfrey, « avec une pleine certitude que ni l'un ni l'autre ne « serait oublié [1] », avait été proposé pour la première

1. *Histoire de Napoléon*, II, 42 (ch. I).

Digitized by Google

fois en France, par Bourdon, aux jours de la commune révolutionnaire. C'était le système anglais des « livres de vote », *poll books,* dans lesquels les électeurs des cités et des bourgs parlementaires inscrivaient leur suffrage lorsque l'élection, ordinairement faite à mains levées, était contestée par les intéressés. Le premier consul en fit son profit [1].

La constitution de l'an VIII ne contient pas de clause de revision. Qu'eut-on fait d'articles sur le mode de proposer les amendements futurs? Le principe de la ratification populaire était reconnu et quant à l'élaboration des textes, la France avait en Bonaparte une convention permanente.

Le premier amendement fut le consulat à vie. Trois millions et demi de suffrages se prononcèrent, en 1802, pour la ratification. A la suite du rapport constatant ce résultat, un sénatus-consulte fut publié dont l'article 1er portait :

« Le peuple français nomme et le sénat proclame « Napoléon Bonaparte premier consul à vie. »

Ici le plébiscite prit la forme qu'il avait déjà reçue, dans une certaine mesure, lors du vote sur les « Décrets de réélection des deux tiers », sept ans auparavant. Il se rapprochait de l'élection. Il perdait sa portée constituante et générale, pour devenir exceptionnel et spécial. A partir de ce moment, c'est ce caractère qui dominera dans la plupart des plébiscites napoléoniens. Et ce sera au

1. Ce système fut encore appliqué aux États-Unis, en Virginie, lors du plébiscite sur la constitution de 1830.

Digitized by Google

détriment de la souveraineté nationale. On se prévaudra des pouvoirs extraordinaires qu'elle a conférés, pour faire acte constituant en dehors d'elle, sous couleur de législation organique. C'est ce qui ressort du sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802), modifiant assez profondément l'organisation des différents pouvoirs et qui ne fut point soumis au peuple [1], et plus encore, s'il est possible, du sénatus-consulte du 28 floréal an XII (18 mai 1804), portant établissement du gouvernement impérial. Ce sénatus-consulte « organique », qui fonde l'Empire, ne fut point plébiscité. La nation ne fut consultée que sur « l'hérédité de la dignité impériale dans la « descendance directe, naturelle, légitime et adop- « tive de Napoléon Bonaparte et dans la descen- « dance directe, naturelle et légitime de Joseph « Bonaparte et de Louis Bonaparte. »

Trois millions et demi de votants se retrouvèrent pour l'acceptation. Cette fois le vote affirmatif était obligé. La France avait un empereur, proclamé à Saint-Cloud, le jour même où le Sénat avait rendu son décret, un empereur qui avait signé *Napoléon, le 28 floréal an XII, de notre règne le premier*. On posait après cela au peuple la question de l'hérédité de la couronne dans la famille des Bonaparte. La réponse ne pouvait être douteuse. Le rétablissement

1. Ce sénatus-consulte reconnaissait au premier consul le droit de choisir son successeur. Le projet de plébiscite sur le consulat à vie, projet rédigé par le Conseil d'État, avait prévu que la faculté de désigner un successeur serait également demandée au peuple. Bonaparte avait supprimé cette seconde question.

Digitized by Google

de la monarchie étant un fait accompli, voter contre la dévolution héréditaire de la dignité impériale, c'eût été voter la guerre civile à terme.

En 1813, un sénatus-consulte, du 5 février, statua sur l'organisation d'une régence éventuelle.

Le pouvoir constituant *organique* d'un sénat qui « faisait tout ce qu'on lui demandait [1] » pouvait rendre certains services au maître victorieux et tout-puissant. Ce n'était qu'un danger de plus à l'heure de l'épreuve. Napoléon Ier put s'en convaincre en 1814. Aux Cent-Jours, il revint au système de l'an VIII, cherchant même à faire oublier les procédés de 1802 et de 1804. Le préambule de l'*Acte additionnel* de 1815 donne ce commentaire des constitutions de l'Empire :

« Depuis que nous avons été appelé, il y a quinze « années, par le vœu de la France, au gouvernement « de l'État, nous avons cherché à perfectionner, à « diverses époques, les formes constitutionnelles, « suivant les besoins et les désirs de la nation, et en « profitant des leçons de l'expérience. Les consti- « tutions de l'empire se sont ainsi formées d'une « série d'actes qui ont été revêtus de l'acceptation « du peuple. » Plus loin, l'empereur ajoutait : « Vou- « lant, d'un côté, conserver du passé ce qu'il a de « bon et de salutaire, et, de l'autre, rendre les con- « stitutions de notre empire conformes en tout aux « vœux et aux besoins nationaux, ainsi qu'à l'état « de paix que nous désirons maintenir avec l'Europe,

1. Mémorial de Sainte-Hélène.

Digitized by Google

« nous avons résolu de proposer au peuple une suite « de dispositions tendant à modifier et perfectionner « ses actes constitutionnels, à entourer les droits « des citoyens de toutes leurs garanties, à donner « au système représentatif toute son extension, à « investir les corps intermédiaires de la considé- « ration et du pouvoir désirables ; en un mot, à com- « biner le plus haut point de liberté politique et de « sûreté individuelle avec la force et la centralisation « nécessaires pour faire respecter par l'étranger « l'indépendance du peuple français et la dignité de « notre couronne. En conséquence, les articles sui- « vants, formant un acte supplémentaire aux cons- « titutions de l'empire, seront soumis à l'acceptation « libre et solennelle de tous les citoyens, dans toute « l'étendue de la France. »

Suivaient les réformes annoncées.

La constitution nouvelle, basée sur le principe que l'initiative constituante appartient à l'empereur devant le peuple, ne contenait pas de clause de revision. Pour le reste, elle reflétait les idées libérales de Benjamin Constant, son principal auteur.

Napoléon abjurait son passé pour regagner la France. L'Acte additionnel ne la lui rendit point, et pour deux causes, nous dit Duvergier de Hauranne : la mention des constitutions impériales d'avant 1814, la promulgation au nom de l'empereur.

L'opinion avait marché depuis 1804. Pour accepter l'Empire, elle ne se contentait plus de la reconnaissance, plus ou moins platonique, de la souveraineté de la nation. A côté des phrases sonores et pleines

Digitized by Google

de promesses du préambule, elle trouvait des formules qui la choquaient et, défiante, elle protesta[1]. Le gouvernement essaya de corriger cette impression défavorable, par un décret, du 30 avril, qui convoquait immédiatement les chambres et donnait à entendre que la constitution nouvelle serait revisée d'accord avec les représentants, si tel était le vœu de la nation. Le préambule de ce décret motivait la décision de l'empereur par le désir qu'il avait « de ne « pas prolonger la dictature dont les circonstances « et la confiance du peuple l'avaient investi ». Il déclarait en outre que, si le temps n'eût manqué, l'Acte additionnel, au lieu d'être soumis en bloc à l'acceptation populaire, eut été proposé aux délibérations des assemblées électorales des départements. Un second décret accorda aux assemblées primaires la nomination des maires et adjoints, dans toutes les communes où les municipalités avaient été, jusqu'alors, à la nomination des préfets.

Ces mesures, incontestablement libérales, n'offraient qu'un inconvénient, c'était de mettre en vigueur la constitution nouvelle avant qu'elle eût été adoptée par la nation. Il est vrai que, cette fois, l'imminence de la guerre et la nécessité, pour l'em-

1. On trouvera dans Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, t. II, ch. VII, l'énumération des adresses, déclarations, protestations, etc., qui suivirent de près l'apparition de l'Acte additionnel. Du côté de la défense, nous ne trouvons que les anciens constitutionnels, étroitement unis à Benjamin Constant ; parmi eux, il faut citer Mme de Staël et Sismondi, qui présenta leur plaidoyer dans le Moniteur (Cf. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Liv. LIX).

Digitized by Google

pereur, d'ouvrir la session avant que de partir pour l'armée, pouvaient excuser cette réminiscence de 1804.

Un instant, Napoléon put croire qu'il avait désarmé l'opposition. La Fayette lui-même fut satisfait et déclara vouloir poser sa candidature aux élections de la Marne. Mais la guerre de plume et de paroles continua malgré les décrets, et, dans le pays, le sentiment dominant resta l'hésitation. La meilleure preuve en fut le résultat du plébiscite. 1,305,206 voix seulement, contre 4,206 acceptèrent la constitution proposée. Le nombre des abstentions était plus grand qu'en 1793 et l'armée avait voté compacte! De plus, on avait employé le système que l'on sait des registres publics et, sans relever les accusations qu'on a faites au gouvernement impérial d'avoir fait signer des femmes, des enfants, des étrangers, d'avoir augmenté frauduleusement le nombre des signatures, accusations qu'il est très difficile d'apprécier aujourd'hui, il paraît fort probable que, comme on l'a dit, quiconque tenait de près ou de loin à l'administration avait dû inscrire, ou laisser inscrire, son nom sur les registres, ouverts depuis la fin d'avril jusqu'au mois de juin [1].

Au fond, la France n'avait pas voté. C'était à quoi aboutissaient tant de concessions, tant de promesses.... Le passé du despote l'écrasait. Sept semaines après la proclamation du plébiscite,

1. Voir Duvergier, *l. c.*, II, ch. VII et Henry Houssaye, *1815*. Paris 1893. Liv. III, ch. IV.

Digitized by Google

l'empereur abdiquait pour la seconde fois, non pas tant, parce qu'il avait été battu à Waterloo, que parce que le pays n'était pas avec lui, pour continuer la lutte [1].

« Ce ne sont pas les armées coalisées qui m'ont « vaincu », dit-il à Fontainebleau, « ce sont les idées « libérales. »

1. Voir Thiers, *l. c.*, Liv. XVI et Duvergier, *l. c.*, III, ch. IX.

Digitized by Google

CHAPITRE V

LES CHARTES DE LA RESTAURATION ET DE LA MONARCHIE DE JUILLET.

Au lendemain de la première abdication de Napoléon, le Sénat, convoqué par Talleyrand, avait fait une constitution appelant au trône « Louis Stanislas Xavier de France, frère du dernier roi ». Le Corps législatif s'y était rallié et elle devait être soumise aux suffrages du peuple français. Louis XVIII n'y voulut point souscrire et octroya, en rappelant les ordonnances de ses prédécesseurs, la charte datée du 4 juin, l'an de grâce 1814, « et de notre règne le dix-neuvième ». La conséquence fut le retour de Napoléon et une deuxième invasion. Après Waterloo, la Chambre des représentants délibéra d'un nouveau projet d'Acte constitutionnel. L'article dernier disait :

« La présente constitution sera présentée à l'acceptation des citoyens, qui seront appelés à voter, au scrutin secret, en assemblées primaires [1]. »

1. Projet présenté par la Commission centrale de la Chambre des Représentants, le 29 juin 1815, art. 123.

Digitized by Google

Avant que le débat eût pris fin, les alliés rentraient dans Paris et, à leur suite, Louis XVIII, roi de France et de Navarre depuis vingt ans, ramenait la charte.

Cette charte, étant octroyée, n'avait pas à prévoir les revisions. Le roi l'avait modifiée, en 1814, sans autre avis que celui de ses ministres. A partir de 1815, il eut des scrupules sur ce mode de faire. L'ordonnance du 13 juillet, dissolvant la Chambre des députés et établissant, contrairement aux articles 35 et suivants, un règlement provisoire pour les élections, déclara qu'à l'avenir le pouvoir législatif statuerait sur les changements à apporter à certaines dispositions, limitativement énumérées. L'article 14 annonçait que le gouvernement avait l'intention de prendre l'initiative d'un certain nombre d'amendements aux dispositions susdites. L'ordonnance du 5 septembre 1816 écarta cette éventualité. En 1824, une loi du 8 juin, votée sous l'inspiration du ministère de Villèle, établit le renouvellement intégral de la Chambre des représentants, tous les sept ans, modifiant ainsi l'article 37 de la charte qui prévoyait le renouvellement annuel par cinquièmes. Tout porte à croire que Louis XVIII considéra cette mesure comme une concession par lui faite, *proprio motu*, et acceptée par les chambres. C'était également ainsi que l'envisageait le comte d'Artois, qui, l'année même, allait succéder à son frère. Charles X, l'événement l'a prouvé, regardait la charte comme une sorte de don de joyeux avènement, révocable par ordonnances royales. Cette

Digitized by Google

opinion, juridiquement fondée et politiquement absurde, lui coûta la couronne.

Au lendemain de la révolution de Juillet, la Chambre des députés, sous forme de remaniement de la charte existante, en rédigea une nouvelle qui fut acceptée par Louis-Philippe et devint celle de 1830. Cette charte n'était plus octroyée, c'était un pacte entre le roi et la représentation nationale. Il était logique qu'elle ne prévît pas sa propre revision. Aucun article n'y fut inséré à ce sujet et, de fait, elle ne fut jamais revisée. Les statuts de droit public qui furent établis de 1830 à 1848, en particulier la *loi sur la régence,* de 1842, le furent sous forme de lois organiques ordinaires. Il est impossible d'en tirer aucune conclusion autre que celle de l'immutabilité de la charte contractée.

Au début du règne et plusieurs fois au cours des débats parlementaires, la question de la ratification populaire fut posée. On ne voulut pas de cette ratification, parce qu'elle eût affirmé un principe sur lequel le régime de Juillet n'était point exclusivement fondé, la souveraineté nationale. Il est important de rappeler, à ce sujet, les déclarations de Guizot. Le ministre de Louis-Philippe s'est exprimé très nettement dans ses mémoires. « Il y avait, « dit-il, autant de légèreté que de confusion dans « les idées à parler sans cesse d'un trône, entouré « d'institutions républicaines, comme de la meilleure « des républiques... La monarchie que nous avions « à fonder n'était pas plus une monarchie élective

Digitized by Google

« qu'une république. Amenés par la violence à rom-
« pre violemment avec la branche aînée de notre
« maison royale, nous en appelions à la branche
« cadette pour maintenir la monarchie en défendant
« nos libertés. Nous ne choisissions point un roi;
« nous traitions avec un prince que nous trouvions
« à côté du trône et qui pouvait seul, en y montant,
« garantir notre droit public et nous garantir des
« révolutions. L'appel au suffrage populaire eût
« donné à la monarchie réformée précisément le
« caractère que nous avions à cœur d'en écarter:
« il eut mis l'élection à la place de la nécessité et
« du contrat. C'eût été le principe républicain, pro-
« fitant de l'échec que le principe monarchique
« venait de subir, pour l'expulser complètement et
« prendre encore sous un nom royal possession du
« pays [1]. »

1. *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps.* Paris 1859, II, 26 s.

Digitized by Google

CHAPITRE VI

CONSTITUTION DE 1848. — LA CONSULTATION DU PEUPLE ET LE SUFFRAGE UNIVERSEL A L'HÔTEL DE VILLE, LE 24 FÉVRIER.

Le 6 août 1830, Louis-Philippe n'étant toujours que lieutenant général du royaume, Guizot reçut d'un républicain une sorte de manifeste, où on lisait ceci :

« Que le Lieutenant général propose à la seule « Chambre des députés, ce soir ou demain, une « constitution républicaine, sous forme royale, et « une Déclaration des droits, pour être soumise à « l'acceptation des communes, par *oui* ou par *non*, « d'ici à six mois.

« Que, dans l'intervalle, le Lieutenant général soit « gouvernement provisoire, *autorisé*.

« Que la Chambre soit, immédiatement après, « dissoute.

. . . . . « A ce prix, nous républicains, nous enga- « geons au service du gouvernement, nos capacités « et nos forces, et nous répondons de la tranquillité « intérieure [1]. »

En 1842, au cours de la discussion de la loi sur la régence, Ledru-Rollin réclama de nouveau la consultation du pays.

1. Guizot, *l. c.*, 31, ss.

Digitized by Google

Ce que les républicains voulaient sous le régime de Juillet, ils le voulurent au jour de leur triomphe. En 1848, ils rendirent à la nation le pouvoir constituant que la royauté restaurée lui avait repris. Seulement, et ce fut ici le résultat des circonstances, la consultation du peuple s'identifia pour eux avec celle d'une assemblée, élue par tous, sans distinction de fortune ou de capacités. Le décret du 24 février qui pose le principe de cette nouveauté, le *suffrage universel,* nouveauté à laquelle n'avaient nullement songé la grande majorité de ceux qui venaient de renverser la monarchie, naquit de cette confusion. C'est ici un point d'histoire constitutionnelle fort important et auquel on n'a pas accordé, nous semble-t-il, toute l'attention qu'il méritait. On nous permettra de nous y arrêter. Il en vaut la peine.

Lamartine fut l'auteur de la première proclamation du gouvernement provisoire, réuni à l'Hôtel de Ville après l'abdication de Louis-Philippe. Le projet qu'il rédigea fut approuvé dans son ensemble, lorsqu'il le présenta à ses collègues. On y lisait :

« Le gouvernement provisoire déclare que la « *forme républicaine* est adoptée provisoirement « par le peuple de Paris et par lui ; mais que le peu- « ple de Paris, ni le gouvernement provisoire ne « prétendent substituer leur opinion à l'opinion des « citoyens consultés en *assemblées primaires* sur la « forme définitive de leur gouvernement. »

Une seule modification fut d'abord apportée à

Digitized by Google

cette proclamation. Aux mots, *forme républicaine,* Ledru-Rollin fit substituer celui de *République* [1]. Le manuscrit fut envoyé à l'imprimerie du Moniteur, puis retiré, sur les sollicitations de MM. Pagnerre et Bixio, pour être soumis à une nouvelle discussion. L'argument invoqué, auquel accédèrent formellement Dupont de l'Eure, Arago et Marie et dont Lamartine et Garnier-Pagès reconnurent la gravité, était que le gouvernement ne pouvait ainsi décréter la République : « Ne craignait-on pas de substituer la vo-« lonté de quelques individus, d'une fraction du peu-« ple, si l'on veut, à la souveraineté réelle, légitime, du « peuple entier ? Ne craignait-on pas d'usurper cette « souveraineté? Voulait-on enlever à la Révolution « de 1848 le prestige et la force des principes ? »

« Je suis républicain comme vous », disait M. Pagnerre aux membres du gouvernement; « mais ne « voyez vous pas que vous allez compromettre, par « une précipitation intempestive, l'avenir de cette « République que nous voulons fonder? Laissez la « nation se prononcer. Ne commettez pas la faute « que vos prédécesseurs ont commise en Juillet! »

Le texte de la proclamation fut donc remis en délibération. MM. Louis Blanc, Flocon et Armand Marrast, qui étaient arrivés, assistèrent à ce second débat. Lamartine présenta, pour le paragraphe ci-dessus, la rédaction suivante :

« Bien que le gouvernement provisoire agisse uni-

1. Voir Garnier-Pagès, *Histoire de la révolution de 1848.* V, 307 ss. (ch. X).

Digitized by Google

« quement au nom du peuple français et qu'il adopte « la forme républicaine, ni le peuple de Paris, ni le « gouvernement provisoire ne prétendent substituer « leur opinion à l'opinion des citoyens qui seront con- « sultés sur la forme définitive de gouvernement que « proclamera la souveraineté du peuple. »

Trois opinions se firent jour : — l'institution d'un gouvernement provisoire, sans préjuger en aucune façon la question de la forme définitive du gouvernement, cette question étant réservée à la décision libre de la nation, — la proclamation immédiate et sans appel de la République, — la proclamation de la République de fait, sous réserve pleine et entière des droits souverains du peuple. Pour la première tenaient Dupont, Arago et Marie, pour la seconde. Ledru-Rollin, Flocon et Louis Blanc, pour la dernière Lamartine, Crémieux et Garnier-Pagès. Marrast ne se prononça pas. Le moyen terme prévalut et trouva sa formule dans une phrase de Crémieux, modifiée par Lamartine, et enfin adoptée à l'unanimité :

« Le gouvernement provisoire veut la République « sauf ratification par le peuple, qui sera immédiate- « ment consulté. »

Au lieu de : « Le gouvernement provisoire *veut* la République », Crémieux avait écrit « *proclame* la République ». Ce terme ayant soulevé une vive opposition, Lamartine avait trouvé le mot *veut*, qui rallia tous les suffrages [1].

1. *L. c.*, V. 348. Daniel Stern raconte un peu différemment l'élaboration de cette proclamation. Nous suivons le rapport de Gar-

Digitized by Google

Dans la pensée du gouvernement, avons-nous dit, la ratification du peuple devait être demandée à une assemblée nationale, nommée par le suffrage universel; en conséquence, il décréta séance tenante la dissolution de la Chambre en annonçant qu'une assemblée nationale serait convoquée, aussitôt qu'il aurait réglé « les mesures d'ordre et de police nécessaires pour le vote de tous les citoyens » [1]. Garnier-Pagès ne dit pas pourquoi l'idée première de Lamartine fut écartée et pourquoi les mots, *citoyens consultés en assemblées primaires,* furent supprimés lors du second débat. Le poète lui-même, dans son récit, a oublié les termes de son premier manifeste. Il ne cite que le second et donne à la consultation du peuple le sens de consultation d'une assemblée nationale élue par lui, ce qui est l'interprétation officielle.

D'où vient cette double lacune? Un aveu de Louis Blanc permet de se l'expliquer. « A quoi bon en « faire un mystère? » écrit-il dans ses *Révélations historiques*. « La plupart des départements, en

nier-Pagès qui a pour lui, outre la qualité du témoignage direct, d'être très détaillé et de s'accorder en substance, quant au sujet qui nous occupe, avec les dépositions de Lamartine, de Louis Blanc et de Crémieux. Au reste, le commentaire dont l'ancien membre du gouvernement provisoire fait suivre les détails que nous lui empruntons, nous paraît une sérieuse garantie d'authenticité, étant donné le caractère que tout le monde reconnaît à Garnier-Pagès : « Telle fut », dit-il, en terminant son exposé, « cette délibération mémorable. Je l'ai scrupuleusement recueillie dans « mes notes, dans mes souvenirs, dans les souvenirs et dans les « notes de mes collègues. » *L. c.*, V, 347.

1. Décret du 24 février.

Digitized by Google

« février 1848, étaient encore monarchiques [1]. »

Si le gouvernement provisoire a eu cette idée, même vaguement, à l'heure où il fixait le texte définitif de sa proclamation, — et l'on doit remarquer qu'à ce moment l'auteur des *Révélations historiques* prenait part à la discussion, — il est évident qu'il ne pouvait pas songer à interroger les assemblées primaires. Un plébiscite, c'était le vote immédiat de toute la France sur la forme de son gouvernement. Si la plupart des départements étaient monarchistes, le pouvoir exécutif ne disposant pas du temps nécessaire pour soumettre le pays à l'influence de l'autorité centrale, le résultat eût été un échec pour la République qu'il venait de *vouloir*.

Ceci nous amène à constater la crise par laquelle le gouvernement provisoire avait passé, depuis le premier débat auquel avait donné lieu le manifeste.

Dès qu'il s'était trouvé réuni à l'Hôtel de Ville, le gouvernement nommé à la Chambre des députés avait déclaré « que la forme républicaine était pro-« visoirement adoptée par le peuple de Paris et par « lui », parce que la foule déchaînée et dont à cette heure les cris étaient des ordres, réclamait la formule magique où elle croyait voir la fin de toutes ses misères ; mais il avait réservé à la France, si elle le jugeait bon, de défaire par son vote, dès que l'ordre serait rétabli, ce qu'il avait dû faire sous la pression des circonstances. C'est ce qu'exprimait clairement la phrase de Lamartine, citée tout à

1. *Révélations historiques*, II, 7.

Digitized by Google

l'heure. Le grand écrivain, pour bien marquer ce que la situation a de précaire, n'hésite pas à se servir trois fois, en deux lignes, des mots *provisoire* et *provisoirement*. Et tout ce que Ledru-Rollin a pu faire, pour accentuer la portée de la déclaration du gouvernement, c'est d'y introduire le mot de « République » à la place de ceux de « forme républicaine. » Puis, le peuple sans doute paraissant se calmer, et l'espoir d'être maître de l'émeute grandissant, on avait voulu faire un pas en arrière et l'on avait signé l'ordre de retirer la proclamation de l'imprimerie, afin de pouvoir enlever la phrase qui décrétait la République [1]. Mais sur ces entrefaites un gouvernement nouveau avait surgi, dont les membres, nommés dans les bureaux du journal *la Réforme* et portés par l'acclamation populaire, s'étaient imposés au gouvernement déjà constitué.

Celui-ci, forcé de partager le pouvoir avec des hommes dont en définitive l'élection valait la sienne, avait bientôt vu se former dans son sein une gauche décidée et tenace. Ce groupe était composé de Ledru-Rollin, Louis Blanc et Flocon, auxquels devait plus tard se joindre l'ouvrier Albert, que Louis Blanc avait fait inscrire à son côté sur la liste du gouvernement provisoire.

1. Cet ordre, confié à M. Bixio, portait les signatures de Crémieux, Lamartine, Dupont de l'Eure et Garnier-Pagès. — (Voir Daniel Stern, *La révolution de 1848*.) — On a remarqué, dans le récit que nous avons fait, d'après Garnier-Pagès, que Ledru-Rollin n'est pas mentionné comme ayant adhéré aux arguments de MM. Pagnerre et Bixio.

Digitized by Google

Dans la campagne de réforme, Ledru-Rollin et Louis Blanc s'étaient posés en champions, isolés il est vrai, mais résolus, de l'extension du droit de suffrage à tous les citoyens. Arrivés au pouvoir et devenus chefs d'un groupe qui, parlant au nom du peuple de Paris encore en armes et maître de l'Hôtel de Ville, pouvait influer considérablement sur les décisions du gouvernement, ils ne réclamèrent pas formellement le suffrage universel ; mais, au moment même où l'on proposait de consulter le pays sur l'œuvre de la révolution, ils se déclarèrent hautement pour la proclamation immédiate de la République. L'extension illimitée du droit de suffrage devait en être le corollaire obligé.

Au moment où le manifeste qu'on était allé retirer de l'imprimerie fut remis en discussion, le déplacement à gauche de la majorité du conseil était un fait accompli, le triomphe de la République immédiate était assuré [1]. La formule qui réunit les signatures de tous : « Le gouvernement provisoire veut

1. On sait que Marrast, Louis Blanc et Flocon furent admis d'abord en qualité de secrétaires. Le lendemain, ce titre disparut des proclamations et décrets. Au reste il n'empêcha pas ceux auxquels il avait été donné de parler et d'agir, dès le premier jour, comme membres effectifs du conseil. C'est ce que témoigne le passage suivant de Louis Blanc, en cela parfaitement d'accord avec le rapport de Garnier-Pagès. « Les décisions prises le furent « par nous tous, après une discussion où, tous, nous figurâmes « sur un pied parfait d'égalité. C'est peu : les deux personnes qui, « dans la soirée du 24 février, influèrent le plus sur la proclama- « tion officielle et irrévocable de la République furent, ainsi que « le montrera le chapitre suivant, M. Flocon et moi, unis à « M. Ledru-Rollin. » *Révélations historiques*, I, 84 (ch. III).

Digitized by Google

« la République sauf ratification par le peuple qui « sera immédiatement consulté, » ne fut au fond, l'événement l'a surabondamment démontré, que la reconnaissance de l'avènement définitif de la République. La forme seule était une transaction.

S'il fallait, pour satisfaire aux principes, consulter le pays sur la forme de son gouvernement, il fallait aussi s'arranger de telle façon qu'on eût le temps d'éclairer sa réponse. Un seul moyen se présentait de retarder l'heure du verdict national, c'était de demander ce verdict non pas directement, à des assemblées primaires, mais indirectement, à une assemblée nationale, nommée par tous les citoyens qui eussent été admis au vote du plébiscite.

On avait ainsi devant soi, pour agir sur le pays, tout le temps que donnerait l'organisation d'un nouveau système électoral, opération dont la durée dépendrait de l'appréciation du ministre de l'Intérieur.

Nous ne voulons pas dire que ce calcul ait été celui de tous les membres du gouvernement provisoire qui adoptèrent l'idée de présenter leur œuvre à une assemblée, issue du suffrage universel; mais il a dû, en tout cas, être fait par ceux qui, comme Louis Blanc, estimaient la France aux quatre cinquièmes monarchiste et n'en « contribuaient » pas moins de tous leurs efforts, dans la soirée du 24 février, à ce qu'il appelle lui-même « la proclamation officielle et irrévocable de la République ».

C'est à la faveur de la situation ainsi créée que tout

Digitized by Google

naturellement, sans discussion, on fit supprimer la mention des assemblées primaires, substituant du même coup au plébiscite à courte échéance le principe du suffrage universel. Ainsi s'explique l'adoption tacite de ce principe, déduction logique, rigoureuse des prémisses posées par la Révolution, mais enfin gros, à son tour, de conséquences et bien digne de soulever un débat contradictoire. Quant au plébiscite, on n'a pas de peine à comprendre qu'il ait pu disparaître, sans laisser de traces dans le débat, après avoir mis au monde le suffrage universel, si l'on considère que l'opposition, entre le système réprésentatif ainsi démocratisé et celui du vote personnel et direct, est un produit tout récent des expériences du gouvernement populaire. Il est naturel qu'en 1848, cette distinction ait échappé aux hommes qui venaient de prendre la résolution, si extraordinairement démocratique pour l'époque, d'appeler tous les Français à l'exercice des droits politiques. Les deux idées se couvraient exactement dans la pensée des membres du gouvernement provisoire. Ils emploient à chaque instant, pour l'une, des expressions qui conviendraient à l'autre.

« *La nation, convoquée en assemblée constituante, prononcera elle-même* », dit Garnier-Pagès, haranguant le peuple, le 25 février [1], et Lamartine, sa carrière politique terminée, parle du premier acte du gouvernement provisoire en ces termes :

« Proclamer la République provisoire *sauf la*

1. *L. c.*, V, 58.

Digitized by Google

« *ratification du pays immédiatement convoqué* « *dans son assemblée nationale*, c'était donc la « seule chose à la fois révolutionnaire et préserva- « trice à faire. Car, d'un côté, la République tentée « avec unanimité et modération, pendant un espace « de temps quelconque, était un progrès immense « acquis dans l'ordre des gouvernements rationnels « et des intérêts populaires. D'un autre côté, si cette « seconde République, conçue comme un contraste « heureux et éclatant aux excès et aux crimes de la « première, devait être répudiée plus tard par la « *nation rassemblée,* elle donnait, pour le moment « du moins, au gouvernement chargé de sauver l'in- « terrègne, l'enthousiasme du peuple, le concours « actif de tous les républicains, la satisfaction aux « opinions remuantes, l'étonnement de l'Europe, en « un mot l'élan, l'impulsion et la force de traverser « jusqu'au gouvernement définitf, l'abîme sans fond « d'une révolution[1]. »

Une fois le suffrage universel mis en mouvement

1. *Histoire de la Révolution de 1848*, I, 267 s. (Liv. VI, ch. VII). La confusion entre l'expression directe de la volonté du pays et son expression par l'organe d'une assemblée nationale, nommée, sans l'intermédiaire de collèges électoraux, par le suffrage universel, était si bien entrée dans l'esprit du public, ou plutôt l'idée de les distinguer lui était si peu venue, que l'on rencontre, dans les écrits de cette époque, des passages comme celui-ci, que nous extrayons d'un pamphlet célèbre :

« La principale affaire du jour, c'étaient les élections.

« Pour la première fois, le suffrage universel devait être mis à « l'épreuve. Ce que nos grands révolutionnaires, même au plus « fort de leurs sombres expériences, n'avaient pas osé essayer, « allait être pour nous, le premier pas, l'œuvre du début. *Le*

Digitized by Google

pour l'élection de l'Assemblée nationale constituante, il s'imposait comme la base nécessaire de tout le système électoral que le régime nouveau avait à créer. Le 2 mars, en arrêtant les grandes lignes du projet Cormenin-Isambert, cette assemblée enregistra un fait accompli et, le 28 septembre, lorsqu'elle vota sans discussion les articles constitutionnels qui consacraient définitivement le droit de suffrage direct de tous les Français, elle confirma un droit qu'on ne pouvait plus leur reprendre impunément [1].

L'Assemblée nationale, étant réunie pour exercer le pouvoir constituant du peuple, ne pouvait songer à lui soumettre son œuvre. On s'expliquerait qu'elle ait écarté, le 23 octobre, la motion du citoyen de Puységur, prévoyant une consultation directe de la nation, si quelques mois auparavant elle n'eût repoussé l'amendement Grévy et la proposition de Parieu, sur la présidence, et confié au corps électoral la désignation du chef de l'État. On ôtait ainsi au

« *peuple ne déléguait plus ses pouvoirs, il les exerçait d'une* « *manière directe*. Entre lui et ses représentants point d'inter- « médiaires; c'est lui qui devait les choisir et les nommer. L'in- « vestiture ainsi donnée et reçue avait un caractère plus solide « et plus solennel. Un lien sérieux se formait entre le manda- « taire et le mandant, et les pouvoirs qui en résultaient formaient « l'expression et l'émanation la plus vraie de la souveraineté de « tous ». Louis Reybaud, *Jérôme Paturot à la recherche de la meilleure des Républiques*. Paris, 1848. II, 61 s. (ch. XVII).

1. Le sort de la législature qui lui succéda ne l'a que trop prouvé. Le peuple n'avait point réclamé sa conquête ; mais dès qu'il l'eut, il devint téméraire d'y toucher. Il est des courants qu'on ne remonte pas.

Digitized by Google

peuple le droit de refuser légalement la constitution qu'on lui avait faite, mais on lui donnait le moyen de la renverser en nommant un Bonaparte. Ce qu'il a fait.

L'article 111 de la constitution de 1848, relatif aux revisions futures, était conçu en ces termes :

« Lorsque, dans la dernière année d'une législature, l'Assemblée nationale aura émis le vœu que la constitution soit modifiée en tout ou en partie, il sera procédé à cette revision de la manière suivante :

« Le vœu exprimé par l'assemblée ne sera converti en résolution définitive qu'après trois délibérations consécutives, prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés. Le nombre des votants devra être de cinq cents au moins.

« L'assemblée de revision ne sera nommée que pour trois mois. — Elle ne devra s'occuper que de la revision pour laquelle elle aura été convoquée. Néanmoins, elle pourra, dans les cas d'urgence, pourvoir aux nécessités législatives. »

L'article 22 fixe à neuf cents le nombre des membres appelés à former l'assemblée de revision.

Ces dispositions reproduisent, en les atténuant, les formes dilatoires de la constitution de l'an III ; mais elles apportent à l'exercice du droit d'initiative un obstacle nouveau et à peu près insurmontable, la condition d'une triple majorité des trois quarts des suffrages. Ici encore les événements se sont chargés de la critique du système. La constitution de 1848 fut renversée violemment, le 2 décembre 1851, par un coup d'État, dont une des causes avait été l'impraticabilité de la revision légale.

Digitized by Google

CHAPITRE VII

CONSTITUTIONS DU SECOND EMPIRE.

La France a toujours protesté, tôt ou tard, d'une façon ou de l'autre, contre l'omnipotence des assemblées. Louis-Napoléon, à ses débuts, fut populaire parce qu'il luttait contre l'Assemblée nationale, qui ne l'était pas. La majorité de la nation était avec lui dans cette lutte. Et cette majorité était si décidée à le suivre que l'illégalité et la violence ne suffirent pas à la lui aliéner.

La proclamation du 2 décembre rappelait, en termes exprès, « le système, créé par le premier consul, au commencement du siècle ». Mais le décret du lendemain, qui convoquait le peuple dans ses comices, lui demanda des pouvoirs que le dictateur de Brumaire, plus près des hommes et des actes de la Révolution, n'avait jamais sollicités.

Le prince-président voulut la délégation du pouvoir constituant, pour établir une charte sur la base d'institutions qu'il énumérait : un chef responsable nommé pour dix ans, des ministres dépendant de lui seul, un conseil d'État, chargé de préparer et de soutenir la discussion des lois, un corps législatif et un sénat.

Digitized by Google

Sept millions quatre cent mille suffrages contre six cent-quarante mille ratifièrent le plébiscite suivant :

« Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour établir une constitution, sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre. »

On ne peut pas attribuer aux chiffres ci-dessus une valeur absolue ; car le vote ne fut pas libre [1]. Cependant, comme il eut lieu au scrutin secret, conformément au principe posé par la constitution de 1848, on ne saurait douter que la majorité ait bien et dûment voulu déposer un *oui* dans les urnes.

L'objection capitale qu'on doit faire à ce plébiscite résulte, avant tout, des circonstances dans lesquelles il a été provoqué. Lorsqu'un coup d'État a mis le sort d'un pays entre les mains d'un homme, consulter ce pays sur le maintien de l'autorité de cet homme, c'est lui poser une question dont on lui a dicté d'avance la réponse. Répondre *non*, c'est voter la guerre civile. Et quand la République se trouve dans cette conjoncture, le gouvernement est

1. « Le vote eut lieu sans liberté des journaux, ni des réunions, « l'état de siège déclaré dans plus de vingt départements, le « pouvoir arbitraire des préfets, dans les autres, ayant mis fin à « la liberté des journaux et celle des réunions n'existant plus « depuis la loi de 1849 ; le vote avait aussi été précédé par l'em- « prisonnement de la plupart des chefs républicains ou dé- « mocrates-socialistes arrêtés dans les diverses tentatives de « soulèvement de Paris ou des provinces. » Faustin-Adolphe Hélie, *Les constitutions de la France*, p. 1167.

Digitized by Google

révolutionnaire, dans le sens que Robespierre donnait à ce mot. Le pouvoir constituant appartient toujours en droit au peuple, mais il est suspendu, comme par un état de siège. L'autorité constituante, de fait, c'est la force, celle qui a fait le coup d'État ou celle qui en fera un autre pour le défaire.

Il est à peine besoin de faire observer que, quant à la forme, le plébiscite de 1851 a le caractère exceptionnel de celui de l'an X, en vertu duquel fut établi le consulat à vie. Même au point de vue purement formel, ce n'est point un plébiscite constituant.

La constitution décrétée, le 14 janvier 1852, concentre tous les pouvoirs entre les mains du prince Louis-Napoléon, chef de l'État pour dix ans, responsable devant le peuple seul, « auquel il a toujours le droit de faire appel [1] ». Le préambule invoque le plébiscite et les principes fondamentaux, implicitement sanctionnés par le vote populaire. On ne peut s'empêcher de remarquer que les pouvoirs « exorbitants », le mot est de M. Faustin-Adolphe Hélie, accordés au prince, n'étaient pas prévus dans le manifeste du 2 décembre. La proclamation parlait d'un chef de l'État « responsable », elle ne parlait pas d'un chef absolu. Elle ne disait pas que la question de confiance ne pourrait être posée que devant le peuple et que l'initiative appartiendrait à l'intéressé lui-même, combinaison qui enlève toute portée à la disposition.

1. Art. 5.

Digitized by Google

La constitution de 1852 contient les articles suivants, relatifs à la revision.

« Art. 31. — Le Sénat peut proposer des modifications à la constitution. Si la proposition est adoptée par le pouvoir exécutif, il est statué par un sénatus-consulte.

« Art. 32. — Néanmoins sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre 1851 et adoptées par le peuple français. »

Ces articles distinguent deux espèces de dispositions constitutionnelles : les *bases*, posées le 2 décembre, et ce qui n'en fait point partie. Les premières ne sont modifiées qu'avec l'assentiment du peuple, le reste, en vertu des pleins pouvoirs conférés à Louis-Napoléon, est de la compétence législative de son Sénat, pour l'initiative, et de lui-même, pour la décision.

Ce système de revision correspond en fait à celui de la période dictatoriale du premier empire; mais les hommes de ce temps, plus respectueux de la théorie proclamée par la Révolution, n'avaient jamais fait deux parts du pouvoir constituant. Napoléon Ier avait eu recours à la fiction des « sénatus-consultes organiques » pour les lois constitutionnelles édictées par son Sénat.

La première modification, apportée à la charte de 1852, le fut dans l'année même de sa promulgation, à la suite de ce décret populaire, ratifié par sept millions huit cent mille suffrages :

Digitized by Google

« Le peuple français veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec l'hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive, et lui donne le droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est prévu par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 ».

« Le vote eut lieu, rapporte M. Hélie, par *oui* et « par *non*, les 21 et 22 novembre. Il se fit sous le « régime de la constitution de 1852, sans liberté des « journaux, ni des réunions, mais avec pleine « liberté du vote [1]. »

On se trouve encore ici en face d'un plébiscite personnel, césarien, de l'espèce de ceux qui ont discrédité, aux yeux du libéralisme français, le vote direct des populations. C'est une dévolution d'autorité, non point un acte constituant. On peut comparer, si l'on veut, un décret de ce genre à la *lex regia*, qui conférait autrefois l'empire. On ne saurait l'assimiler à une loi constitutionnelle moderne.

En 1866, un sénatus-consulte accentua l'autorité constituante du Sénat et restreignit les droits du pays.

« Article premier. — La constitution ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat, procédant dans les formes qu'elle détermine.

« Une pétition, ayant pour objet une modification quelconque ou une interprétation de la constitution, ne

1. *L. c.*, 1223.

Digitized by Google

peut être rapportée en séance générale que si l'examen en a été autorisé par trois au moins des cinq bureaux du Sénat.

« Art. 2. — Est interdite toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la constitution et publiée, ou reproduite, par la presse périodique, soit par des affiches, soit par des écrits non périodiques des dimensions déterminées dans le § 1 de l'article 9 du décret du 17 février 1852 [1].

« Les pétitions, ayant pour objet une modification ou une interprétation de la constitution, ne peuvent être rendues publiques que par la publication du compte rendu officiel de la séance dans laquelle elles ont été rapportées. »

C'était interdire absolument à l'opposition de mettre en cause, devant le Corps législatif et devant l'opinion publique, les principes constitutionnels. « Perfectible par l'action libre, spontanée, exclu- « sive, de l'Empereur et du Sénat », avait déclaré M. Rouher, dans l'exposé des motifs, « la consti- « tution demeure au-dessus de toute controverse « pour chacun; elle commande tous les respects, « elle impose toutes les soumissions [2] ».

Trois ans après, le prince Jérôme-Napoléon, disait au Sénat : « Jamais la constitution n'a été plus dis-

1. Cet article soumet à un droit de timbre, de 5 centimes par feuille, les écrits non périodiques traitant de matières politiques ou d'économie sociale, « s'ils sont publiés en une ou plusieurs « livraisons, ayant moins de dix feuilles d'impression de 25 à 32 « décimètres carrés ».

2. Séance du 6 juillet 1866 (*Moniteur* du 7).

Digitized by Google

« cutée que depuis que ce sénatus-consulte a été « voté [1]. »

L'Empire s'était heurté à un mouvement d'opinion, plus fort que les sénatus-consultes. Le 1er janvier 1867, Napoléon III manifesta le désir d'entrer dans la voie des réformes libérales et l'on sait à la suite de quelle évolution, dans la politique impériale, l'Acte additionnel de 1815 eut son pendant en 1870.

Les amendements constitutionnels qui instituaient l'empire parlementaire furent soumis au peuple et ratifiés par 7,350,142 contre 1,538,825 suffrages. Le décret portait :

« Le peuple français approuve les réformes libérales opérées dans la constitution, depuis 1860, par l'empereur avec le concours des grands corps de l'État, et ratifie le sénatus-consulte du 20 avril 1870. »

Les opérations du scrutin avaient eu lieu, le 8 mai, avec toutes les garanties de secret et de liberté du vote. L'action du gouvernement, pour la première fois aux mains d'un ministère responsable devant les chambres, se borna — c'est du moins ce qui résulte des déclarations formelles de ce ministère au Corps législatif — à combattre l'abstention. Les instructions données aux fonctionnaires furent résumées de la sorte par M. Émile Ollivier :

« Assurez et respectez partout la plus complète « liberté; n'employez envers personne ni la menace, « ni la pression, ni la promesse, ni aucune des for-

1. *Journal officiel* du 2 septembre 1869.

Digitized by Google

« mes de ce qu'on a appelé la corruption collective. « Mais n'oubliez pas que la manœuvre en présence « de laquelle vous pouvez vous trouver, c'est l'abs- « tention. Eh bien, votre devoir de fonctionnaires, « c'est d'employer, comme l'a dit M. le ministre de « l'intérieur, l'activité la plus dévorante pour dire « et faire comprendre à tous les citoyens que leur « devoir est de venir au scrutin et d'y exprimer « leur opinion.

« Voilà la mission que nous vous donnons, mission « dans laquelle nous vous couvrirons de notre res- « ponsabilité. Pousser les populations au scrutin, « leur indiquer la gravité de l'acte qu'elles vont « accomplir, leur bien faire comprendre que la ques- « tion est entre la constitution autoritaire de 1852 et « la constitution libérale de 1870 et que, dans l'inté- « rêt de l'avenir et de la consolidation des institu- « tions libres, elles doivent aller au scrutin, sauf, « quand elles y seront venues, à exprimer librement « leur opinion : voilà ce que nous avons dit à nos « agents, voilà ce que nous leur répéterons [1]. »

Cette fois l'empereur semble revenu au plébiscite constituant normal. Ce n'est plus, au moins en la forme, ni un blanc-seing, ni une couronne qu'il demande à la nation, après avoir mis la République en état de siège. C'est un vote libre, paisible, une décision sur une question impersonnelle qu'il sollicite. Et cependant le plébiscite n'a pas com-

1. Discours au Corps législatif, 9 avril 1870, (*Journal officiel* du 10).

Digitized by Google

plètement dépouillé son caractère césarien. On l'a remarqué, le peuple n'est pas appelé uniquement à donner ou à refuser sa sanction à la réforme opérée par le sénatus-consulte du 20 avril. Il doit approuver en même temps l'activité constituante de l'empereur et des grands corps de l'État, depuis 1860. Son vote pourra être interprété comme une consécration nouvelle du régime impérial. Il le sera en effet. Au lendemain de sa victoire pacifique, le premier ministre trouva ce mot, qui eut son heure de fortune : « C'est la revanche de Sadowa! »

Quant au système de revision qu'elle établit, la constitution de 1870 revient à celui de l'Acte additionnel. L'article 44 abolit l'autorité constituante du Sénat et rend au peuple la plénitude de son droit de décision :

« Art. 44. — La constitution ne peut être modifiée que par le peuple sur la proposition de l'empereur. »

La souveraineté de la nation étant reconnue et hors de discussion, l'attribution du droit de proposition au prince est une conséquence nécessaire de la forme monarchique impériale du gouvernement. Si l'on admet que le représentant par excellence de la nation est le chef de l'État, il est naturel de lui remettre l'initiative constituante.

Lorsque le plébiscite de 1870 fut discuté à la tribune et dans la presse, on ne se souvenait guère que de ceux de 1851 et de 1852. On ne vit que ce qui l'y rattachait et on ne tint pas compte de

Digitized by Google

ce qui l'en éloignait. L'opposition l'engloba dans la réprobation qu'ils avaient soulevée. Laboulaye paya cher la tentative qu'il fit de parler raison et de citer les Américains. L'exemple n'était pas absolument topique, aucune des républiques de l'Union ne s'étant jamais trouvée dans la situation où était la France, et les citoyens des États-Unis n'ayant jamais eu à se prononcer sur une constitution, à eux proposée par le pouvoir exécutif. Il n'en est pas moins vrai que Laboulaye était on ne peut plus fondé à distinguer 1870 de 1851. Ses amis ne voulurent pas l'entendre [1]. Quelques mois plus tard, l'invasion allemande et l'effondrement du régime, à peine inauguré, les justifiaient aux yeux de la foule. Dès lors le souvenir douloureux de la défaite s'est associé, dans les esprits, à celui du dernier acte politique de Napoléon III et toutes les tentatives qu'on a pu faire, pour rappeler que l'une n'était pas la conséquence nécessaire de l'autre, sont restées sans écho. Il y a en France des questions qu'on tranche avec des sentiments et qu'il est dangereux de vouloir apprécier avec sa raison. Le plébiscite de l'empire libéral a été de celles-là. On l'a condamné, on ne l'a pas jugé.

1. Cf. Laboulaye, *Questions constitutionnelles*. Paris, 1872 p. 255 ss.

Digitized by Google

CHAPITRE VIII

LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875.

Quels étaient, en 1871, les principes généraux du droit public de la France, en matière d'établissement et de revision de la constitution? Le jurisconsulte français qui eût eu le loisir et la tranquillité d'esprit nécessaires pour examiner cette question à un point de vue théorique, spéculatif, au moment où l'Assemblée nationale allait se réunir à Bordeaux, se fût trouvé dans une situation particulièrement favorable à l'étude du droit traditionnel de son pays. La constitution de l'Empire était tombée, celle de la République n'était pas faite. L'histoire seule était devant lui. Une doctrine juridique pouvait en être tirée, dégagée de tout élément de circonstance, pure de tout mélange politique. Ce jurisconsulte eût constaté que trois principes fondamentaux ressortaient clairement des précédents et des textes et pouvaient être considérés comme établis par la Révolution, comme consacrés par tous les régimes qui, depuis 1789, ont cherché la source de leur légitimité dans la souveraineté nationale.

— La France doit avoir une constitution écrite, nettement différenciée des lois ordinaires.

Digitized by Google

— Cette constitution ne peut émaner que d'un pouvoir constituant, supérieur aux pouvoirs constitués.

— Le pouvoir constituant appartient au peuple.

Les deux premiers de ces principes n'ont eu à souffrir d'aucune diversité d'interprétation. L'application qui a été faite du troisième a différé, selon les circonstances. L'assemblée élue en 1789, a estimé que la mission qu'elle tenait de son élection, de la tâche que lui prescrivaient ses cahiers, lui donnait le droit d'exercer le pouvoir constituant au nom de la nation. La Convention a déclaré que les assemblées primaires étaient seules compétentes pour sanctionner son œuvre et, par deux fois, la leur a soumise. L'Assemblée nationale de 1848 a pensé tenir du suffrage universel, établi pour le lui conférer, le droit de sanction comme celui d'initiative. Le droit public des deux Empires, arrivé au terme de son évolution, a attribué la proposition au chef de l'État et la décision au pays directement consulté. Mais jamais, l'époque des chartes de la Restauration et de la monarchie de Juillet étant exceptée, sous aucun des régimes issus de la grande révolution, le droit suprême du peuple n'a été contesté.

L'Assemblée nationale, qui se réunit à Bordeaux, le 12 février 1871, et décida, le 10 mars, d'ajourner les questions relatives à la forme du gouvernement et de se transporter à Versailles, ne fit les lois constitutionnelles que quatre ans plus tard, en 1875. La majorité désirait une restauration monarchique. Il n'était guère possible d'établir une constitution,

Digitized by Google

avant de savoir si l'on n'aurait pas une charte. Ce n'est que lorsque tout espoir d'une restauration immédiate dut être abandonné que l'Assemblée, cédant aux instances des républicains, se décida à légiférer sur l'organisation des pouvoirs publics.

Le maréchal de Mac-Mahon avait été élu, pour sept ans, chef d'une république provisoire, dont on évitait de prononcer le nom. Ce septennat fut le point fixe autour duquel les politiques cherchèrent à rallier les volontés divergentes. « Que l'avenir soit « pleinement réservé ; que chacun garde ses espé- « rances et sa foi, mais que chacun descende en ce « moment sur le terrain neutre des pouvoirs du ma- « réchal. » Ainsi parle M. de Ventavon, le rapporteur de la Commission des Trente, chargée de rédiger le plan de constitution [1].

Dans de pareilles conditions, avec une majorité décidée à ne faire qu'une œuvre provisoire et s'efforçant de lui conserver le caractère anonyme, les difficultés inouïes que l'Assemblée eut à surmonter, pour donner l'être aux lois de 1875, ne sont pas faites pour surprendre. On sait comment la République força l'entrée de la constitution et fut tolérée, plutôt qu'établie, à une voix de majorité. Le fameux amendement Wallon qui appelait, *Président de la République*, le chef du pouvoir exécutif, fut adopté par 353 votants contre 352.

L'article 8 de la loi du 25 février prévoit la revision en ces termes :

1. Discours du 21 janvier 1875, *Journal officiel* de 1875, p. 566.

Digitized by Google

« Art. 8. — Les chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles.

« Après que chacune des deux chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la revision.

« Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

« Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette revision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République. »

L'idée qui avait présidé à l'élaboration de cet article était avant tout une idée politique. On voulait, à gauche comme à droite, faciliter le plus possible, pour l'avenir, le passage, du régime puremen transitoire qu'on pensait établir, au régime définitif qui était l'objet « des espérances et de la foi de chacun ». La majorité songeait à la monarchie. Et elle prenait ses mesures pour que, le jour où l'on aurait un prétendant qui voulût accepter le drapeau tricolore, on pût lui présenter, en même temps, une charte comme celle qu'avait signée Louis-Philippe. La minorité était résolue à établir une république qui ne fût pas un interrègne.

De ces préoccupations, contraires en leur point de départ, mais semblables, pour un temps, en leur

Digitized by Google

effet, sont nées les dispositions qu'on vient de lire. M. de Bousquet de Florian, qui a consacré récemment la partie la plus importante d'une thèse de doctorat, présentée à la Faculté de droit de Paris, à l'historique et au commentaire du système de la loi de 1875, s'est exprimé de la sorte :

« Jamais constitution ne s'était vue à ce point « obligée d'envisager sa revision prochaine et de se « déclarer presque amovible pour rassurer les « consciences; elle ne fut votée qu'à la condition « qu'on pourrait bientôt et facilement la refaire. Ce « côté exclusivement politique fit le fond de toutes « les discussions; il n'y eut pas de débats approfon- « dis sur la question de principes; nulle part on ne « développa le sens et la portée des dispositions de « l'article 8 » [1].

Toutes les anciennes constituantes avaient eu l'idée fixe d'assurer la durée de leur œuvre. L'Assemblée de Versailles eut le souci contraire. Il en est résulté qu'elle a établi une des procédures de revision les plus simples que l'on connaisse, dans les pays où la législation constitutionnelle n'est point, comme en Prusse, assimilée à la législation ordinaire. Sans qu'il soit besoin, ni de délibérations multiples, ni de *quorums* extraordinaires, ni de majorités spéciales, les chambres peuvent décider qu'il y a lieu à la revision. C'est évidemment là un progrès, réclamé en France, par l'expérience de tous les régimes. La résolution votée, les chambres se réunissent en un

1. *Revision des constitutions*. Paris, 1891, p. 85.

Digitized by Google

congrès qui prend le nom d'Assemblée nationale et statue souverainement. Ici, la simplification a lieu au prix d'une grave atteinte portée à un principe constitutionnel français, le principe que le pouvoir constituant appartient au peuple, ou plutôt, — ceci est plus conforme à l'interprétation que la disposition a reçue depuis l'avènement définitif de la République, — à la faveur d'une fiction. L'Assemblée nationale, constituée par la réunion des deux chambres, sans l'intervention du pays par voie d'élections générales, est censée exercer le pouvoir constituant au nom du peuple.

Si l'on se reporte au point de vue auquel se plaçait la majorité de 1875, qui entendait faire de l'article 8 l'instrument d'une restauration monarchique, il n'est pas douteux qu'elle n'ait voulu écarter le pouvoir constituant de la nation. Il n'y avait pas de place pour la souveraineté du peuple, telle que la Révolution l'a proclamée, dans le régime qu'elle voulait fonder [1]. La minorité républicaine, à laquelle les événements donnèrent la victoire, ne pouvait avoir un semblable dessein; ses principes mêmes lui commandaient une interprétation de la clause revisionnelle,

1. Proposition de M. le duc de la Rochefoucauld-Bisaccia et de soixante-cinq membres de la droite, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 15 juin 1874 :

« Article premier. — Le gouvernement de la France est la « monarchie. Le trône appartient au chef de la maison de France.

« Art. 2. — Le maréchal de Mac-Mahon prend le titre de lieu- « tenant général du royaume.

« Art. 3. — Les institutions politiques de la France seront « réglées par l'accord du Roi et des représentants de la nation. »

Digitized by Google

qui fût compatible avec le droit qu'elle invoquait. Elle a eu recours au postulat ci-dessus.

En 1879 et en 1884, la constitution a été revisée, conformément à la procédure établie par les constituants de Versailles. L'Assemblée nationale de 1879 ne fut réunie que pour décider le transfert du siège des pouvoirs publics, de Versailles, à Paris. Celle de 1884 s'est prononcée sur un certain nombre d'amendements peu importants, proposés par le ministère Ferry. Elle a ajouté en outre ce complément au texte de l'article 8.

« La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision. »

Cette adjonction ne s'explique que par les circonstances toutes particulières dans lesquelles ont été portées les lois de 1875. Aucune n'établissait d'une manière positive et catégorique que la forme républicaine était celle du gouvernement de la France. Le parti monarchique répétait, non sans raison, que l'article 8 de la loi du 25 février avait pour but de permettre une restauration dans les formes légales. L'Assemblée de 1884 a voulu lui fermer la bouche et, du même coup, faire entrer dans la constitution la déclaration fondamentale qui n'avait pu y être insérée en 1875.

Aucun autre congrès constituant n'a été réuni. Mais il s'est produit une infinité de propositions de revision et l'on peut dire que, depuis que les lois constitutionnelles ont été faites, leur modification

Digitized by Google

est le sujet qui a le plus occupé les parlements de la République. Au cours des débats auxquels ces propositions ont donné lieu, de nombreuses difficultés ont été soulevées touchant l'application de l'article 8. Plusieurs ont été tranchées par la pratique, d'autres font encore l'objet des discussions parlementaires. Toutes ces questions sont exposées dans la dissertation, déjà citée, de M. de Bousquet de Florian. La seule qui nous paraisse devoir être examinée, dans une étude de législation comparée, est celle qui a trait aux pouvoirs de l'Assemblée nationale. C'est celle qui a soulevé, et qui soulève encore, la plus vive controverse. L'existence du problème, l'ardeur avec laquelle il est discuté, montrent bien que la fiction dont nous avons parlé est le point faible de la constitution de 1875.

L'Assemblée nationale exerce-t-elle la plénitude du pouvoir constituant, ou est-elle limitée, dans sa compétence, par le texte des résolutions des chambres, en vertu desquelles elle est réunie ?

C'est en 1882 que, pour la première fois, la question a provoqué une discussion à la Chambre des députés. Gambetta, alors Président du Conseil, soutint que les pouvoirs du congrès étaient limités, contre M. Clémenceau, qui les voulait absolus. Depuis, la controverse a reparu, toutes les fois que la proposition a été faite de reviser les lois constitutionnelles. Elle a divisé, elle divise, les hommes d'État et les jurisconsultes. Parmi ces derniers, M. Ed. Laferrière s'est prononcé pour la thèse défendue depuis par Gambetta et a donné à son opinion

Digitized by Google

la forme d'une consultation juridique[1]. M. le professeur Jalabert, de la Faculté de droit de Paris, expose à son cours la même doctrine. Il se base sur les dispositions des anciennes constitutions françaises, sur les exemples fournis par les constitutions étrangères, et surtout sur le fait que la loi du 25 février 1875 réclame l'accord des deux chambres pour que l'Assemblée nationale puisse être réunie, ce qui suppose une convention préalable sur le genre d'activité du congrès. Examinant ensuite l'état actuel de la jurisprudence parlementaire, il montre que les chambres se sont presque constamment opposées à l'application de la théorie de M. Clémenceau.

Le système qui attribue à l'Assemblée nationale des pouvoirs absolus est enseigné, au contraire, à la Faculté d'Aix, par M. Félix Moreau. Dans un ouvrage qui vient de paraître, M. Moreau soutient que les résolutions en vertu desquelles le congrès est réuni peuvent ne contenir que ces mots : *Il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles*. Il ne veut pas dire par là, explique-t-il dans une note, que c'est la seule formule qui puisse être votée par les chambres ; mais il la tient pour la plus conforme à la loi. Au reste, quelle que soit la teneur des résolutions des chambres, il pense que l'Assemblée n'est pas obligée de s'y conformer, quant aux matières qu'elle fera figurer à son ordre du jour. « On ne con-« çoit pas, dit-il, que les pouvoirs constitués puis-

1. *L'art. 8 de la Constitution*. Paris, 1881.

Digitized by Google

« sent limiter les droits du pouvoir constituant[1]. »

L'argumentation de M. Moreau serait sans réplique, si l'Assemblée nationale était en réalité le pouvoir constituant. Mais ce pouvoir, ainsi que l'auteur du *Précis de droit constitutionnel* le constate lui-même, au début du chapitre qu'il y consacre, c'est le peuple français [2]. Le congrès n'exerce l'autorité constituante que par délégation. Il agit en vertu d'un mandat qu'il tient des chambres. Si l'on admet que les chambres ont qualité pour parler, au nom du peuple, en cette occasion, il faut admettre aussi qu'elles peuvent conférer un mandat illimité ou un mandat limité, selon leur bon plaisir. Si on ne l'admet pas, on repousse le système de la loi de 1875. — Mais alors, dira-t-on, l'Assemblée nationale n'est plus que l'humble servante du parlement. En réalité, l'œuvre constituante est faite par le pouvoir législatif. C'est le système qu'on a pratiqué, d'une façon détournée, sous les derniers Bourbons et sous Louis-Philippe, et qui n'a jamais été, sous aucun régime, celui du droit français. Le résultat sera l'assimilation de la loi constitutionnelle et de la loi ordinaire ! — Ce serait aller trop loin. L'Assemblée de Versailles n'a certainement pas voulu, en 1875, consacrer la méthode prussienne qu'elle venait de voir introduire dans la législation de l'empire allemand. C'est pour maintenir la distinction, entre la constitution et les

1. *Précis élémentaire de droit constitutionnel.* Paris, 1892, p. 149.
2. *Ibid*, 133.

Digitized by Google

lois, qu'elle a attribué la revision de la première à un congrès. Ce congrès est lié, il est vrai, par les décisions des chambres, mais seulement quant à la matière de ses délibérations. En outre, le suffrage universel y exerce une influence plus grande que dans le parlement, puisque les députés, qui le représentent directement, y sont en plus grand nombre que les sénateurs. Enfin, et ceci doit entrer en ligne de compte, les constituants de Versailles ont eu soin de donner à leur œuvre un caractère provisoire. La maison qu'ils ont construite était faite pour un occupant à venir, qui devait être la monarchie parlementaire. La République s'y est installée. Elle l'a disposée peu à peu à sa convenance. Il faut du temps pour cela. Ce n'est qu'en 1884 qu'elle a mis son nom sur la porte. On ne saurait lui reprocher de n'avoir pas essayé de remplacer d'un coup, dans les substructions, les fondements de l'architecte par d'autres plus conformes au plan de la démocratie. C'eût été courir le risque de disjoindre les poutraisons, d'ébranler la toiture et peut-être de faire crouler l'édifice.

Le jour où elles jugeront le moment venu, les chambres pourront mettre fin à toutes les incertitudes et à toutes les controverses sur les attributions de l'Assemblée nationale, en décidant que son œuvre de revision sera soumise à la sanction du corps électoral. Aucune disposition de la constitution ne prévoit une mesure semblable. Mais aucune ne l'interdit. Ce ne sera ni le plébiscite napoléonien, ni le *referendum* suisse, ce sera le plébiscite de la pre-

Digitized by Google

mière République avec cette seule différence, toute en faveur de la troisième, que le verdict populaire sera donné en pleine paix et sous un régime qui aura vu naître et grandir une génération nouvelle. Ce jour-là, une tradition fondamentale du droit public français, interrompue par des circonstances politiques particulières, sera renouée et la grande difficulté qui est résultée de cette rupture disparaîtra.

Une fois la loi constitutionnelle soumise à la sanction souveraine, l'objection capitale, qui est faite à la limitation des pouvoirs de l'Assemblée nationale par les résolutions qui la convoquent, tombe d'elle-même. Le congrès devient, comme la convention américaine, la commission de constitution du corps électoral et n'est plus, en aucune façon, le subordonné du parlement. La loi fondamentale reprend toute sa majesté. La constitution est fondée sur une sentence qui n'admet pas d'appel.

Il est difficile de soutenir, après une étude quelque peu approfondie de l'histoire, que l'exercice direct du pouvoir constituant, ne fait pas partie, depuis la Révolution, du droit traditionnel de la France. Et non seulement cette institution fondamentale de la démocratie, que la France a reçue du premier peuple à l'émancipation duquel elle a contribué, est devenue sienne, mais elle l'a transmise. Le pays d'Europe où le plébiscite constituant a pris son plus grand développement, la Suisse, le tient d'elle.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE III

Suisse

CHAPITRE PREMIER

ÉPOQUE RÉVOLUTIONNAIRE.

La démocratie suisse qui, depuis quelques années, tient une place considérable dans les écrits des publicistes, et qui, dans tous les pays libres, commence à fixer l'attention des hommes d'État, remonte à deux sources très différentes : d'une part, certaines institutions germaniques primitives, conservées à travers le moyen âge par les communautés des hautes Alpes, de l'autre, les principes de la Révolution française, implantés, à la fin du siècle dernier, dans les grands cantons, et qui ont prospéré au sein de populations que la Réforme avait dès longtemps disposées à les recevoir. Ces deux sources, plus dissemblables que le torrent de la montagne et la rivière du plat pays, ont conflué, après que beaucoup de sang eut été versé autour d'elles. Il en est

Digitized by Google

sorti un fleuve, au cours rapide, où l'on n'a bientôt plus distingué leurs eaux, et qui aujourd'hui semble destiné à couler, comme le Rhône, comme le Rhin, bien au-delà des frontières helvétiques.

De la tradition germanique, procède l'esprit d'indépendance locale, le « cantonalisme ». Au génie latin appartient l'idée unitaire. La lutte entre ces deux tendances contraires a rempli tout un siècle de l'histoire des Suisses et dure encore. Le triomphe prématuré de la seconde a produit la République indivisible de 1798 et l'époque troublée qui n'a pris fin que par la médiation de Bonaparte. Après que 1814 et 1815 eurent assuré la réaction de la première, le réveil de 1830 a préparé la revanche des idées nouvelles et la fondation d'un État fédératif, en 1847 et 1848. La constitution de 1874 enfin a consacré un nouveau progrès de la souveraineté fédérale et établi un régime de démocratie avancée, à la faveur duquel la conciliation s'est faite, dans la mesure du possible, sur la base d'une extension considérable des droits populaires.

La première *Constitution helvétique* fut rédigée, à Paris, en nivôse an VI, sur le modèle de la constitution de l'an III. Le plan fut tracé, à l'instigation de Bonaparte, par un magistrat de Bâle, en mission auprès du gouvernement français, Pierre Ochs, qui eut à ce sujet des conférences avec Laréveillère-Lépaux, Rewbell et Daunou. Son manuscrit, envoyé au Directoire, fut revu et amendé d'office, puis traduit en allemand et en italien, imprimé dans les trois lan-

Digitized by Google

gues et répandu en Suisse [1]. Cette constitution fut librement acceptée par les populations, dans les pays sujets qu'elle émancipait, et dans un certain nombre de cantons. Ailleurs, particulièrement dans l'ancienne république de Berne et dans les Waldstätten, elle fut imposée, malgré une résistance désespérée, héroïque, par les armes françaises.

Le titre XI était ainsi conçu :

Changements de la constitution.

« Art. 106. — Le Sénat propose ces changements ; mais les propositions faites à ce sujet ne deviennent résolutions qu'après avoir été décrétées deux fois, en laissant écouler un intervalle de cinq ans entre le premier décret et le second. Ces résolutions sont ensuite rejetées ou ratifiées par le Grand Conseil et, dans le dernier cas seulement, envoyées à l'acceptation ou refus des assemblées primaires.

« Art. 107. — Si les assemblées primaires les acceptent, elles forment autant de nouvelles lois fondamentales de la constitution [2]. »

Ces articles sont évidemment en progrès sur ceux qui y correspondent, dans la constitution française de l'an III. Un discours de Pierre Ochs, devenu pré-

1. Le manuscrit soumis au Directoire et qui servit d'original, pour la copie qu'on remit aux imprimeurs, existe aux Archives nationales. Il porte d'assez nombreuses corrections de la main du directeur Merlin.

2. L'article 23 établissait en principe : « Les assemblées pri-« maires se réunissent pour accepter ou rejeter la constitution. »

Digitized by Google

sident du premier Sénat helvétique, en fournit le commentaire. Le 23 avril 1798, il déclara que, dans sa pensée et dans celle de ses amis, la charte qu'on avait été obligé de donner toute faite au pays « ne « devait être au fond qu'une constitution provisoire, « pour cinq ans [1] ». Ceci permet de comprendre pourquoi la procédure de revision, encore si compliquée dans le modèle, avait été simplifiée dans l'imitation. On remarque qu'il y est fait abstraction complète de l'assemblée spéciale, réunie après que le conseil des Anciens a ratifié trois fois, en neuf ans, la proposition de réforme [2]. Les conseils sont compétents pour soumettre directement au peuple le projet de revision.

Le Sénat helvétique nomma immédiatement une commission, chargée de préparer la réforme de la loi fondamentale. Mais la trêve prévue, entre les deux débats, toute modeste qu'elle était, comparée aux délais et aux atermoiements de la constitution française, fut bientôt trouvée gênante et l'on proposa, le 26 juillet 1799, de demander au peuple l'abrogation de la disposition fâcheuse.

« Ou bien nous n'avons aucun moyen de droit de « nous donner, avant dix ans, une meilleure consti- « tution », dit le rapporteur de la commission sénatoriale, « ou bien il consiste à demander au peuple « souverain, dans ses prochaines assemblées pri-

1. Voir *Der Schweizerische Republikaner* (journal rédigé par Escher et Usteri, qui donnait les comptes rendus des séances du Sénat et du Corps législatif), numéro du 5 mai 1798.

2. *Cf.* plus haut, p. 256.

Digitized by Google

« maires, s'il veut nous donner pleins pouvoirs pour « lui présenter des propositions de revision, sans « avoir égard au titre XI de la constitution actuelle- « ment en vigueur [1]. »

On sait que le gouvernement direct du peuple existait déjà dans les petits cantons démocratiques, dont les citoyens, réunis en « *Landsgemeinde* », exerçaient eux-mêmes, à la manière antique, leurs droits souverains. Le plébiscite, en soi, n'était point pour eux une innovation, mais bien l'application qu'on en voulait faire. Ils ne comprenaient guère la nécessité d'une constitution écrite et quant aux assemblées primaires, seul système connu, praticable dans un État de quelque étendue, elles brisaient l'unité de leur assemblée souveraine et ne pouvaient que leur déplaire. Parmi les grands cantons, Berne et Zurich avaient organisé, particulièrement au XVe et au XVIe siècles, des consultations populaires, « *Volksanfragen* », dans lesquelles les communes s'étaient prononcées sur certaines questions importantes : la paix ou la guerre, l'adoption de la Réforme, etc. Mais cette pratique était tombée en désuétude et, en outre, il s'agissait de votes corporatifs, où les suffrages des individus disparaissaient dans la réponse de la commune. On peut donc dire que, si le plébiscite de la Révolution française devait

1. *Neues helvetisches Tageblatt*, du 31 juillet 1799. En parlant d'un délai minimum de dix ans, le rapporteur interprète la constitution helvétique dans un sens favorable à son argumentation, mais qui n'est point justifié par les textes. Il s'agissait bien de *cinq* ans seulement, comme l'avait dit Pierre Ochs.

Digitized by Google

paraître plus naturel aux Suisses qu'aux autres peuples de l'Europe, il n'en était pas moins, pour eux aussi, une nouveauté.

La revision de la constitution imposée au pays, son remplacement par un acte, d'origine purement nationale, était le vœu, aussi bien des *Unitaires*, partisans convaincus de la République, « une et indivisible », que des *Fédéralistes*, défenseurs de l'autonomie cantonale. Toutefois, si l'on était d'accord sur le principe, on était très loin de l'être sur l'urgence. La question que la commission du Sénat avait imaginé de soumettre aux assemblées primaires ne leur fut jamais posée, parce que la majorité craignit que les réactionnaires n'y fussent trop puissants.

Dès la fin de 1799, on entre dans la voie des coups d'État et, en 1800, Bonaparte commence à se mêler activement des affaires suisses. Depuis ce moment, le gouvernement helvétique est un modèle d'instabilité. Les conseils renversent le directoire, puis sont supprimés par le comité exécutif qu'eux-mêmes ont nommé. Les projets de revision se multiplient. En 1801, le Premier Consul communique aux députés suisses, qui sont venus le consulter sur ses vues, le *Projet de la Malmaison*, choisi parmi ceux qu'on lui a présentés et auxquels il peut donner son approbation. Ce projet, dans lequel il n'était plus question d'assemblées primaires, fut ratifié par une diète extraordinaire. Malheureusement cette assemblée s'était permis de l'amender. Elle fut aussitôt dissoute par les Fédéralistes, avec l'aide du

Digitized by Google

ministre de France, M. de Verninac. A leur tour, les auteurs de ce coup d'État font leur constitution, laquelle est renversée, au bout de six semaines, par les Unitaires, non moins forts de l'appui de M. de Verninac. Cette fois, une assemblée de notables est convoquée à Berne, qui prépare et soumet au peuple la *Deuxième constitution helvétique* (1802). Le vote eut lieu, selon le système établi en France après le 18 brumaire, sur des registres publics. Il y avait 332,048 citoyens actifs; 72,453 s'inscrivirent pour l'acceptation, 92,423 pour le rejet. C'était un échec. Mais les auteurs du projet avaient prévu le cas et inséré d'avance, dans l'arrêté de convocation des électeurs, que les abstentions seraient considérées comme adhésion tacite. En conséquence, les 167,172 citoyens, qui n'avaient pas voté, furent comptés comme acceptants et la constitution, ayant reçu de cette façon « l'assentiment de la grande « majorité des citoyens habiles à voter en Helvétie », fut déclarée Loi fondamentale de la République [1].

Quelques semaines après, un ordre venu de Paris ayant rappelé toutes les troupes françaises, la Suisse était en pleine guerre civile et la médiation du Premier Consul apparaissait, c'est l'expression de Bonaparte, comme l'unique et dernière planche de salut dans le naufrage général.

L'Acte de Médiation, du 19 février 1803, fit entrer seize mille Suisses dans les armées consulaires. En retour, il rendit la paix au pays. Il rétablissait

1. Arrêté du 2 juillet 1802.

Digitized by Google

l'ancienne confédération d'États, tout en consacrant cependant quelques-unes des principales conquêtes de la Révolution. Cet acte remarquable, à la fois constitution et traité, discuté et signé à Paris par le « Médiateur » et par les délégués suisses, ne contenait, cela va sans dire, aucune clause de revision. Il en a été de même du *Pacte fédéral,* par lequel il fut remplacé en 1815.

Digitized by Google

CHAPITRE II

LE MOUVEMENT DÉMOCRATIQUE DE 1830.

Les cantons, auxquels l'accord de 1803 rendit leur autonomie, reçurent chacun une constitution particulière, dont le texte faisait partie intégrante de l'Acte de Médiation. Lorsqu'ils secouèrent le protectorat déguisé de Bonaparte, la plupart s'empressèrent, en 1814 et en 1815, d'élaborer de nouvelles chartes. Ces dernières furent presque partout l'œuvre de conseils, plus ou moins restaurés de l'ancien régime, ou d'assemblées nouvelles, élues par des privilégiés; à cet égard, les petits cantons à « Landsgemeinde », le canton des Grisons et Genève firent seuls exception. Dans les deux Unterwald, la constitution fut votée par les assemblées du peuple. Glaris, Uri et Schwyz se bornèrent à rédiger des précis de leurs institutions traditionnelles et à en envoyer un exemplaire aux archives de la Diète. Dans les Grisons, la constitution était un véritable pacte fédéral. Les communes souveraines, conformément aux antiques traditions des Ligues, furent appelées à donner leur ratification. A Genève enfin, depuis des siècles, les citoyens avaient été appelés à voter, en Conseil général, sur les lois et édits de la République. La

Digitized by Google

constitution, avec laquelle le dernier en date des cantons suisses allait être reçu dans la Confédération, fut soumise aux Genevois « en vertu de leur « droit de naissance [1] ».

Les chartes cantonales de la Restauration, ou ne prévoient pas leur revision, — c'est le cas le plus général, — ou attribuent le droit d'amendement aux conseils représentatifs, en mettant à son exercice des conditions restrictives : majorités particulières, débats renouvelés, etc. Elles demeurèrent toutes, à quelques exceptions près, sans changement jusqu'en 1830. Un peu avant cette date, commença, dans les cantons, le mouvement démocratique qui devait y faire prévaloir, d'une façon durable, les principes de la Révolution. Ce mouvement marque, pour la Suisse, le début de l'ère contemporaine.

Le 6 mai 1826, le vieux Frédéric-César de la Harpe, un des pères de l'Helvétique, proposa au Grand Conseil vaudois la revision de la charte établie, en 1814, sans que le peuple eût été consulté. L'assemblée lui répondit par l'ordre du jour. Mais la question était posée. Elle reparaît en 1828 et dans les sessions suivantes. Bientôt, débordés par les adresses et les pétitions qui leur arrivent de toute part, les conseils de Lausanne sont obligés de mettre la main à l'œuvre. Le 26 mai 1830, le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'État, adopte une rédac-

1. Voir la pétition remise, le 22 avril 1814, aux membres du gouvernement provisoire. (Rilliet, *Histoire de la restauration de la République de Genève*, p. 73).

Digitized by Google

tion nouvelle de l'acte de 1814, consacrant plusieurs réformes libérales. L'exercice des droits politiques était accordé à tous les citoyens justifiant d'une modique propriété en immeubles ou en créances hypothécaires, et les assemblées électorales, par eux formées, recevaient le droit de sanctionner, *à l'avenir*, toute modification apportée à la constitution (art. 38).

Cette dernière disposition donna lieu, dans le sein du Grand Conseil, à un long débat sur l'appel au peuple en matière de législation constitutionnelle, lequel fournit au professeur Monnard l'occasion de citer l'exemple de Genève, des Grisons et des États de l'Union américaine. Le principe fut admis. Dès lors, il paraissait logique de soumettre aux électeurs le projet même que l'on discutait. C'est ce que réclama vainement la minorité de la commission chargée de l'examiner. A la fin de la discussion, un conseiller d'État exprima, en ces termes, le point de vue auquel se plaçaient le gouvernement et la majorité de l'assemblée, relativement au pouvoir constituant qu'exerçait, en l'espèce, le Grand Conseil : « Pour le présent, il s'en « sert dans l'intérêt du peuple. — « Pour l'avenir, justement alarmé des abus auxquels « trop de précipitation pourrait donner naissance, et « rendant hommage aux vrais principes que notre « Charte avait peut-être méconnus sur ce point, il « s'en dessaisit en faveur du peuple [1]. »

1. Séance du 26 mai 1830. (*Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, session de 1830, p. 234.)

Digitized by Google

Une évolution semblable s'accomplissait dans le Tessin. Une proposition de revision constitutionnelle, présentée au Grand Conseil de ce canton, dans sa session de 1829, écartée d'abord, puis reprise, sous la pression de l'opinion publique, avait abouti, le 23 juin 1830, à une constitution nouvelle, où une large part était faite aux idées démocratiques.

L'article 2 déclare que la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens. Comme dans le canton de Vaud, une petite propriété, en biens fonds ou en créances hypothécaires, est seule exigée pour l'exercice des droits de citoyen actif.

L'article 46 établit que la ratification du peuple, réuni en assemblées de *cercles,* est nécessaire pour toute modification de la constitution, et l'article 48 prévoit la mise à exécution immédiate de cette disposition. En conséquence, les électeurs tessinois furent convoqués, le 4 juillet 1830, et adoptèrent, à l'unanimité des cercles moins un, la constitution nouvelle [1].

A Lucerne et dans le canton d'Appenzell (Rhodes-Intérieures), des revisions avaient eu lieu, dès 1829, la première, partielle, amenant quelques réformes libérales dans le gouvernement aristocratique du patriarcat lucernois, la seconde, totale, augmentant les compétences de la Landsgemeinde du petit État démocratique.

1. Comme on voit, ce furent les voix des cercles et non celles des individus qui entrèrent en compte dans le recensement général. On rencontre ici la forme intermédiaire entre les votes communaux, d'origine germanique, et le plébiscite constituant de la Révolution.

Digitized by Google

A Zurich, à Saint-Gall, à Genève, le progrès des idées avait également fait sentir son action dans le domaine constitutionnel. Et, jusqu'au sein de la Diète fédérale, cette diplomatique assemblée d'ambassadeurs des gouvernements établis, on commençait à entendre l'écho des revendications populaires.

« Nos politiques sont divisés en deux camps », dit Son Excellence l'avoyer Fischer, de Berne, dans son rapport présidentiel du 5 juillet 1830. « Les uns « parlent bien haut du vice des vieilles sociétés et « prétendent, selon la théorie de ce qu'on appelle « la volonté du peuple, ou de cette volonté philo- « sophique, idéale, qui est censée celle de tous, « extirper ce vice et réveiller une vie nouvelle et « meilleure en renversant d'antiques formes de « gouvernement. D'autres tiennent pour bon de « n'avancer qu'avec l'aide de l'expérience, d'un pas « plus lent et plus sûr, de combler peu à peu les « lacunes qu'elle révèle et de ne réaliser que succes- « sivement les réformes que réclame et conseille la « marche de l'opinion publique. »

L'avoyer de Berne est de ces derniers : « Des « constitutions », ajoute-t-il plus loin, « fruit de « l'étude la plus approfondie, compromis éprouvé « entre des droits et des besoins qui se heurtent par « tant de côtés, condition nécessaire de toute cul- « ture, sont partout l'objet, non seulement d'un exa- « men incessant, mais de cette critique, dominée « par le désir des choses nouvelles, qui, dans toutes « les directions de la pensée humaine, semble être « la caractéristique du siècle où nous vivons. Il est

Digitized by Google

« cependant dans la nature de l'homme que les habi-
« tudes jettent de plus profondes racines en lui que
« les conceptions abstraites. Et ce n'est pas être
« téméraire que d'affirmer que rien n'inspire plus le
« mépris des institutions, des lois et des gouverne-
« ments que les changements continuels et les révo-
« lutions. Qu'on parcoure l'histoire des peuples
« anciens et modernes et l'on retrouvera toujours,
« sous toutes les formes, ce grave enseignement
« que l'instabilité dans les institutions fondamentales
« de l'État n'est la source d'aucun bien et ouvre la
« porte à tous les maux. Loin de moi de vouloir,
« par ces paroles, jeter un blâme sur ce qui s'est
« passé, en plusieurs lieux, dans notre patrie. Le
« calme et la réflexion, avec lesquels d'importants
« changements ont été introduits, font espérer qu'ils
« auront satisfait à des exigences bien réelles, ou à
« une sollicitude justifiée. Puissent-ils être durables
« et donner de longues années de bonheur aux loua-
« bles États qu'ils concernent! Tout ce qui arrive de
« bon aux divers cantons est un gain pour la patrie
« entière. Mais puisse également demeurer loin de
« nous tout esprit de folle entreprise, qui pourrait
« nous rejeter dans le tourbillon des tentatives
« désordonnées dont nous avons eu suffisamment
« l'occasion d'observer, au près et au loin, les fu-
« nestes effets [1] ! »

Que si l'on veut entendre l'autre cloche, voici ce

1. *Abschied der ordentlichen Eidgenössichen Tagsatzung vom Jahre* 1830. *Litt. C*, p. 10 s.

Digitized by Google

qu'avait dit Zschokke, en 1829, à l'assemblée générale de la Société helvétique :

« La grande majorité de la nation a des tendances « et des aspirations manifestement opposées à celles « de la plupart des gouvernements des cantons. « Tandis que ceux-ci, pour satisfaire aux exigences « de leur situation, défendre leurs intérêts locaux et « garantir la souveraineté particulière de leur État, « se repoussent comme des pôles semblables, dans « le peuple, le besoin et le désir de tirer en commun « parti des forces nationales se manifestent chaque « jour davantage. Tandis que les gouvernements veu- « lent donner libre carrière à leur autorité, le peuple « a horreur du bon plaisir et réclame les barrières « solides d'un ordre légal. Les gouvernants ne ca- « chent pas leur défiance de la liberté de la presse et « la crainte qu'ils ont de voir les citoyens s'instruire « des choses de la patrie. Le peuple réclame la publi- « cité et les lumières. Les gouvernants veulent une « obéissance confiante et silencieuse. Le peuple veut « obéir, mais non pas les yeux bandés [1]. »

Les choses en étaient là, en Suisse, lorsque éclata la révolution qui renversa Charles X.

« Alors, » nous traduisons Henne Am Rhyn, « pen- « dant trois chaudes journées de juillet, on atten- « dit vainement les courriers de Paris, jusqu'à ce « qu'un beau matin on vit arriver à Bâle la malle-poste « française, surmontée du drapeau tricolore. Les

1. *Heinrich Zschokke's Rede an die helvetische Gesellschaft, zu Schinznach*, Aarau, 1829.

Digitized by Google

« Bourbons étaient tombés, le roi fuyait, la révo-
« lution était maîtresse de Paris.

« La nouvelle produisit en Suisse une commotion
« extraordinaire. On savait que, chez nous aussi, la
« tourmente allait se déchaîner et l'on attendit. »

On n'attendit pas longtemps. Mais la tourmente, ne rencontrant dans la plupart des cantons aucune résistance sérieuse, fut moins terrible qu'on n'eût pu le craindre.

Presque partout, on procéda par grands meetings populaires. Les chefs haranguaient les manifestants; on adoptait des résolutions qu'on faisait présenter au chef-lieu par des députations. Puis, lorsque besoin était, car ordinairement il suffisait de la menace, on se donnait rendez-vous pour se porter en masse sur le siège du gouvernement et l'on sommait les autorités de reconnaître la souveraineté du peuple et de convoquer au plus vite une constituante, pour reviser la charte. Il y eut quelques coups donnés et reçus; mais, en général, les gouvernements, n'ayant pas de troupes permanentes à leur disposition, cédèrent sans résistance sérieuse. Alors, citadins et paysans rentraient chez eux; on nommait la constituante; elle préparait une constitution à soumettre au peuple. Ici et là, pendant que la convention délibérait, les assemblées populaires, les manifestations continuaient. On s'efforçait de faire pression sur elle. Mais, son œuvre achevée, les citoyens étaient appelés au vote. Était-elle acceptée : le résultat du plébiscite proclamé, la révolution était faite.

Digitized by Google

avait cependant accordée en 1798, à Neuchâtel enfin, dont le roi de Prusse était souverain et où l'insurrection armée fut réprimée par les armes.

Le Tessin, qui avait déjà modifié ses institutions, ne bougea pas, non plus que la plupart des États de démocratie pure [1] et Genève, où la constitution, votée par le peuple, était, depuis 1819, l'objet d'améliorations progressives.

Au cours de l'année 1831, Soleure, Lucerne, Bâle, Zurich, Saint-Gall, Thurgovie, Argovie, Schaffouse et Berne, revisèrent successivement leurs constitutions de la manière qu'on a vue. Fribourg le fit également, sans soumettre toutefois au peuple l'œuvre de sa constituante. Le canton de Vaud, s'étant trouvé devancé dans son mouvement progressiste, par ses confédérés de la Suisse allemande, renversa bien vite sa charte, déjà revisée, mais non plébiscitée, et la remplaça par un acte constitutionnel, ratifié par le corps électoral, le 8 juillet 1831.

Les nouvelles constitutions suisses proclamaient toutes la souveraineté du peuple et, à quelques exceptions près, qui disparurent assez rapidement, l'abolition absolue de toute condition de fortune ou de prestations, mise à l'exercice des droits civiques, dont étaient seuls privés les faillis et les assistés.

Le peuple confiait l'autorité aux trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, soigneusement séparés. Dans la grande majorité des cas, les élections étaient directes, les magistratures soumises à

1. Uri, Unterwald, Zoug, Glaris, Appenzell, Grisons.

Digitized by Google

CHAPITRE III

LA REVISION PAR LE PEUPLE DANS LES CANTONS.

§ 1. — *L'initiative.*

Le principe que le pouvoir constituant appartient au peuple avait sombré dans le naufrage de l'« Helvétique ». On vient de voir comment il a reconquis sa place dans le droit public des cantons. Désormais il est solidement, définitivement établi en Suisse. L'histoire n'a plus à enregistrer que les développements qu'il reçoit. Mais ici se manifeste un fait nouveau, dont il est nécessaire de préciser la date. Sur le vieil arbre de liberté planté en 1798, ébranché par Bonaparte, puis coupé presque au ras du sol par la Restauration, et dont le tronc a reverdi soudain au soleil de 1830, viennent se greffer peu à peu des rameaux qu'il n'a point produits. Au droit plébiscitaire, issu de la Révolution, se mélange le droit populaire germanique, préservé au sein des communautés démocratiques des hautes Alpes. Les institutions qui sont nées de cette alliance appartiennent en propre à la Suisse contemporaine. Ce sont le *referendum* proprement dit, ou plébiscite législatif, que nous n'avons pas à étudier ici, et

Digitized by Google

En France, sous la constitution de l'an III, ce droit compétait aux assemblées représentatives, sous les constitutions impériales, il fut la prérogative du chef de l'État. Aux États-Unis, l'initiative appartient exclusivement à la législature, en matière de revision partielle, conjointement à la législature et au corps électoral, s'il s'agit d'une revision totale. Dans cette dernière hypothèse, en effet, il devient nécessaire de réunir une convention et l'élection d'une assemblée de ce genre ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un plébiscite, lequel doit être provoqué par la législature[1]. La démocratie suisse a fait, dans l'un comme dans l'autre cas, la plus grande part au peuple. En toute conjoncture, les corps représentatifs conservent la compétence de proposition qu'il est naturel de leur reconnaître. Partout ils peuvent entreprendre la revision partielle et consulter les électeurs sur le principe d'une revision totale[2]. Mais la revision, quelle qu'elle soit, peut aussi être décidée par le corps électoral, sur la réquisition spontanée d'une fraction de ses membres, et sans que les conseils aient à intervenir autrement que pour fixer la date de la consultation populaire. Il y a plus. Les constitutions de quelques cantons et, depuis 1891, la

1. Une exception doit être faite, cela va sans dire, pour les quelques États dans lesquels la constitution elle-même prévoit la consultation populaire, à époques fixes, sur l'opportunité d'élire une constituante. Lorsqu'une convention est réunie de la sorte, le pouvoir législatif n'a pas nécessairement à intervenir.

2. L'Assemblée fédérale peut même élaborer un projet de constitution entièrement nouvelle et le soumettre, de son chef, au peuple suisse et aux cantons.

Digitized by Google

tiative et refusaient d'en faire usage, il y eut des *journées,* à la suite desquelles on improvisait des autorités nouvelles. L'expérience de ces dangers fit inscrire, en 1848, dans la constitution fédérale, les articles suivants :

« Art. 5. — La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, [1] leurs constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités.

« Art. 6. — A cet effet, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions.

« Cette garantie est accordée, pourvu :

« *a*. Que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la constitution fédérale ;

« *b*. Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines, — représentatives ou démocratiques ;

« *c*. Qu'elles aient été acceptées par le peuple et *qu'elles puissent être revisées, lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.*

Le moyen le plus simple de régler l'exercice de l'initiative constituante du corps électoral, ainsi prévue par la constitution fédérale, était d'adopter le système de la réquisition émanée d'un certain nom-

1. « Art. 3. — Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. »

Digitized by Google

dont la constitution, qui date de 1846, est présentement sur le point d'être remplacée, tous les États suisses ont aujourd'hui inséré, dans les leurs, un article qui prévoit et facilite les améliorations de détail.

Quant à l'initiative constituante, le système qu'on vient de voir et qui consiste à l'attribuer au corps électoral seul, en matière de revision totale, à la fois au corps électoral et au corps représentatif en matière de revision partielle, est en vigueur dans quinze États : Lucerne, Schwyz, les deux Unterwald, Zoug, Fribourg, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Valais et Neuchatel[1]. On peut caractériser ce

1. Les constitutions d'Argovie (1885), de Bâle-Ville (1889) et de Lucerne (1890) statuent que le plébiscite initiatif de la revision partielle ne sera provoqué que si le Grand Conseil n'est pas d'accord avec les requérants. Nous n'hésitons pas cependant à ranger ces États dans le groupe ci-dessus, attendu que si le Grand Conseil se rallie à la proposition des requérants, il la fait sienne. Il y « répond de lui-même », comme dit l'article 103 de la constitution argovienne, et c'est en vertu de son initiative à lui qu'il élabore un projet d'amendement. L'application des articles 110, 112 et 113 de la constitution de Schwyz nous paraît devoir conduire au même résultat.

Nous rattachons également à ce groupe la constitution de Zoug (1873) bien que l'article 35 semble réserver l'initiative de la revision partielle exclusivement au « *Kantonsrath* ». L'article suivant, en effet, la reconnaît aussi, quoique indirectement, au corps électoral, par le fait qu'il prévoit que 1,000 électeurs peuvent requérir une résolution du Conseil cantonal sur toutes les matières qui sont de la compétence du pouvoir législatif. Si le *Kantonsrath* n'obtempère pas, il doit consulter le peuple sur la réquisition des mille. Supposant le cas où cette réquisition viserait l'exercice du droit parlementaire prévu à l'article 35, on remarque qu'il pourrait y avoir, de la sorte, plébiscite initiatif de revision partielle.

Digitized by Google

sité de présenter la proposition à temps pour que celle-ci puisse figurer à l'ordre du jour *(Memorial)*, qui doit être publié à l'avance, et parfois par l'obligation de la faire appuyer d'un petit nombre de signatures. Lorsque, à l'exemple de leurs confédérés, les cantons de démocratie directe se furent donné des constitutions écrites, le droit de proposer des changements à ces textes resta le plus ordinairement compris dans le droit général d'appel à l'assemblée souveraine. C'est ainsi qu'il est exercé aujourd'hui par les citoyens des deux Appenzell, de Glaris et d'Uri. S'agit-il de revision totale, l'assemblée se prononce d'abord sur la question de principe, puis l'élaboration de la constitution nouvelle est renvoyée soit à une constituante, soit au conseil ordinaire, *Landrath,* ou *Kantonsrath,* dont les attributions sont celles d'un comité permanent de la Landsgemeinde. En matière de revision partielle, le projet peut être formulé de toutes pièces et présenté directement aux suffrages du peuple, soit par un seul individu, comme à Glaris et dans l'Appenzell Rhodes Intérieures, soit par un groupe de citoyens, comme dans le canton d'Uri et dans l'Appenzell Rhodes Extérieures [1].

1. *Constitution de Glaris, (1887) art. 88.* « Lorsqu'il s'agit uniquement de la modification de dispositions constitutionnelles « déterminées (revision partielle), la revision a lieu, sans autre, « dans les formes prévues pour la législation. »

Constitution d'Appenzell-Rhodes Intérieures, (1872) art. 48. « Toute modification de la constitution procède de la Landsgemeinde. Tout citoyen jouissant des droits politiques peut soumettre à la Landsgemeinde, dans les formes prévues à l'article 7, une

Digitized by Google

damentale, il ne fallait pas qu'elle pût être abrogée, même partiellement, sans autres formalités que celles requises pour la modification d'une loi ordinaire, ils ont distingué avec soin l'œuvre constituante de l'acte de simple législation. Celui-ci peut toujours être provoqué, au sein de l'assemblée souveraine, par la volonté d'un seul citoyen, agissant dans les formes prescrites. Celle-là au contraire ne peut faire l'objet d'une proposition à la Landsgemeinde que si cette proposition émane de 500 citoyens ou du *Kantonsrath,* dans l'Obwald, de 800 ou du *Landrath,* dans le Nidwald [1]. Les deux constitutions que nous citons et dont les textes, tels qu'ils sont actuellement en vigueur, datent, le premier de 1867, le second de 1877, prévoient le cas de la revision partielle, de même que celui de la revision totale. Mais, dans l'une comme dans l'autre hypothèse, le peuple est appelé à se prononcer sur la question de principe, et ce n'est qu'après que cette question a été tranchée dans le sens de l'affirmative que le conseil cantonal ordinaire, ou une constituante spéciale, reçoit la mission de préparer un projet. C'est pour cela que les deux Unterwald, bien que cantons de démocratie pure, doivent être mis au nombre des États qui ont maintenu, dans tous les cas, le principe du plébiscite initiatif.

1. En 1891, ces chiffres représentaient, pour le Haut-Unterwald (Obwald), environ le septième, pour le Bas-Unterwald (Nidwald), un peu plus du quart des électeurs inscrits.

Voir *Constitution d'Unterwald (Obwald), art. 88* et *Constitution d'Unterwald (Nidwald),* art. 86. *Cf. Annuaire statistique de la Suisse.* Deuxième année. Berne, 1892, chap. XVIII. E. tableau n° 5.

Digitized by Google

« Art. 29. — Le droit de proposition des électeurs *(initiative)* est le droit de réclamer l'adoption, l'abrogation ou la modification d'une loi, ou d'un décret, qui ne rentre pas dans la compétence exclusive du Conseil cantonal. De telles propositions peuvent être faites, soit sous forme de motion générale, soit sous forme de projet entièrement rédigé et, dans l'un comme dans l'autre cas, doivent être motivées.

« Lorsqu'un électeur, ou une autorité constituée, présente une proposition de ce genre et qu'elle est appuyée par le tiers des membres du Conseil, elle doit être soumise au peuple, pour qu'il soit définitivement statué sur son adoption. L'auteur de la proposition, ou si elle émane d'une autorité, le délégué de cette autorité, a le droit de paraître devant le Conseil pour exposer lui-même ses motifs, pourvu que vingt-cinq membres appuient sa requête à l'effet d'être entendu.

« Le peuple doit pareillement être saisi de toute proposition, signée de cinq mille électeurs, ou adoptée, dans un certain nombre d'assemblées de commune, par cinq mille votants, toutes les fois que le Conseil cantonal n'y fait pas droit lui-même. Toute motion, présentée dans les délais réglementaires, doit être soumise à la décision du peuple, au plus tard, à la seconde des votations ordinaires qui suivront le dépôt [1].

« Avant la votation populaire, la motion ou le projet doivent toujours être envoyés au préavis du Conseil cantonal.

1. « Art. 30. — Deux fois l'an, au printemps et en automne, le « peuple est appelé à voter sur les actes législatifs du Conseil « cantonal *(referendum)*. En cas d'urgence, ce dernier peut pro- « voquer une votation extraordinaire. »

Digitized by Google

1869, tout citoyen peut donc envoyer au *Kantonsrath* un projet formulé et définitif d'amendement constitutionnel. Si ce projet obtient l'appui du tiers des membres présents à la réception [1], il est soumis tel quel à la ratification du peuple. Il en est de même si, à défaut d'appui au sein même du Conseil, le projet a reçu celui de cinq mille électeurs.

Ainsi fut introduit, pour la première fois, dans le droit public suisse, sur une scène plus vaste que celle où s'assemblait l'antique Landsgemeinde, le système de l'initiative individuelle et plurale des électeurs, qu'il faut distinguer soigneusement de l'initiative plébiscitaire du corps électoral. [2]

Lorsque l'électorat tout entier est mis en mouvement, la réquisition qui aboutit à la consultation populaire ne peut avoir lieu que sous forme de motion générale de principe. Ceci résulte du fait

1. C'est l'interprétation qui est donnée aux termes de l'article 29. Voir [Stüssi], *Referendum und initiative im Kanton Zürich*. Horgen 1886, p. 93.

2. Il est vrai que déjà, en 1845, le Grand Conseil constituant du canton de Vaud, réformant la constitution de 1831, avait posé en principe que les assemblées générales de commune auraient à se prononcer sur toute proposition qui leur serait soumise « par « le Grand Conseil agissant spontanément, ou sur la demande de « 8,000 citoyens actifs », et que la disposition avait été maintenue lors de la nouvelle revision de 1861, le chiffre de 8,000 étant même abaissé à 6,000. (Constitution de 1845, art. 21 *litt. b* et constitution de 1861, art. 28 *litt. b.*) Mais cet article, dont le titre relatif au mode d'apporter des changements à la constitution restreignait du reste la portée au domaine de la législation ordinaire, était demeuré théorie pure. On ne l'avait encore jamais appliqué et il n'avait été reproduit nulle part.

Digitized by Google

toire ou facultatif. Bon nombre y ont joint, comme complément, l'initiative plurale. Mais, nous devons insister sur ce point, parmi ces derniers, la plupart ne l'ont fait qu'en matière de législation ordinaire. On ne peut encore relever à cet égard que deux exceptions nettement caractérisées, à Schaffhouse et dans le Tessin. La constitution de Schaffhouse (1875), qui donne à mille citoyens actifs le droit de formuler un projet de loi, emprunte au droit public de Zurich, quant à la revision partielle, sa confusion entre le domaine constituant et le domaine législatif. La récente constitution du Tessin (1892), dans un article spécial à la *riforma parziale* établit, pour ce cas, le système de l'initiative populaire par projet [1]. A Genève, une « loi constitutionnelle », du 5 juillet 1891, consacre un système analogue pour les « lois et arrêtés législatifs ». Rien, dans son texte, ne dit qu'elle est applicable aux « projets de changements », prévus par l'article 152 de la constitution décrétée par le peuple genevois, le 24 mai 1847, et qui est toujours en vigueur. On pourrait l'inférer de certaines assertions de ses auteurs, durant les débats auxquels elle a donné lieu. Mais l'assimilation de l'amendement constitutionnel à une loi ordinaire est absolument contraire à l'esprit de la constitution rédigée, en 1847, par James Fàzy, sous l'influence des idées américaines, et la question nous paraît trop importante

1. Si les *initiants* ont introduit leur demande sous forme de proposition générale, le projet doit être rédigé par le Grand Conseil lui-même, selon leurs vues.

Digitized by Google

pour être tranchée de la sorte. Il vaut mieux attendre qu'une interprétation positive ait été donnée au texte de 1891. De cette interprétation, dépendra la place qu'il faudra assigner au canton de Genève dans les groupes suisses. Pour ce qui est de la revision totale, à laquelle le texte susdit ne pourrait en tout cas pas être appliqué, il n'y a aucun doute. L'initiative en appartient au peuple, dans sa collectivité. L'article 153 de la constitution prévoit en effet, sur ce point, la consultation périodique du Conseil général des citoyens [1].

§ 2. — *La sanction.*

La revision est décidée. Si l'on ne se trouve pas en face d'un projet déjà rédigé et complet, — ce qui, on vient de le voir, n'est encore qu'une hypothèse tout à fait exceptionnelle dans le droit cantonal, — la commission chargée de préparer le projet qu'on soumettra à la sanction du souverain sera, soit la législature en fonctions, soit une législature renouvelée à cette occasion, soit enfin une assemblée spéciale. A Zoug, on confie toujours l'œuvre revision-

1. « Art. 153. — Tous les quinze ans, la question de revision totale « sera posée au Conseil général. »

Cette disposition a été empruntée à la constitution de New-York. On la retrouve dans la constitution de Bâle-Campagne (1863). Mais le terme est réduit de 15 à 12 ans (article 87).

Nous avons déjà attiré l'attention sur les inconvénients de ce mode de faire, aujourd'hui abandonné avec raison par les constitutions nouvelles, aux États-Unis, comme en Suisse (*Cf.* plus haut, p. 219 s.).

Digitized by Google

nelle à la législature en charge. Dans le canton de Bâle-Campagne, il est toujours fait appel à une constituante. La plupart des cantons combinent les deux systèmes. De même que dans les États de l'Union américaine, la préparation de la revision partielle est, dans la règle, conflée à la législature; celle de la revision totale, particulièrement lorsqu'elle a été réclamée par la voie de l'initiative populaire, est attribuée à une constituante ou au conseil représentatif ordinaire, renouvelé. Souvent la question est laissée à l'appréciation du corps électoral qui, lorsqu'il se prononce en principe sur l'opportunité de la réforme, doit déclarer en même temps à quelle autorité il veut confier le soin de la préparer.

Dans le canton de Schaffhouse, la constituante peut être dissoute par le peuple. Le plébiscite doit être provoqué par mille citoyens. Cette disposition fut édictée, en 1852, pour la dissolution du Grand Conseil (*Abberufung*), à l'imitation d'un article qui venait d'être inséré dans la constitution d'Argovie. Elle a été étendue, en 1876, au cas d'une constituante qu'on voudrait congédier.

Le projet d'amendement ou de constitution nouvelle, une fois élaboré, est soumis à la ratification du peuple, à peu près de la même manière qu'aux États-Unis, par l'autorité qui l'a préparé. Alors a lieu le plébiscite qu'on peut appeler *sanctionnel,* pour le distinguer du plébiscite *initiatif* de la revision. Les remaniements d'ensemble sont soumis en bloc au vote populaire; les amendements font ordi-

Digitized by Google

nairement l'objet de questions distinctes. La
tution de Saint-Gall est exceptionnellement
sur ce dernier point. « Les modifications p
« lières, dit-elle, doivent être mises aux voi
« rément et article par article ou par sectio
Dans certains cantons, la participation au
est obligatoire [2].

L'acceptation du projet est l'acte constitu
excellence[1]. C'est la sanction qui donne vi
loi fondamentale, dont l'exercice de l'initia
provoqué la formation. Aussi les consti
suisses doivent-elles porter la date du jour o
ont été sanctionnées par le peuple et non pa
du dernier débat au sein de l'assemblée qui en
le texte. C'est ce qui a été compris dans la m
partie des cantons [3]. Ailleurs on s'en tient pa
tude, — on est si conservateur dans les cha
ries, — au procédé qui se justifiait avant
Cette anomalie, que nous aurions pu signaler
ment aux États-Unis, disparaîtra sans doute
le temps.

Dans le cas où le résultat du plébiscite sa
nel est négatif, la constitution existante re

1. *Constitution de Saint-Gall (1890)*, art. 123.

2. *Constitution de Schaffhouse*, art. 108 § 6 : « La partic
« au scrutin, tant sur la question de l'opportunité d'une r
« totale que sur celle de l'acceptation de la constitution
« sée, est obligatoire ». *Cf. Constitution de Zurich*, art.
Constitution de Glaris, art. 31 § 2 etc.

3. Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Glaris, S
Appenzell, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Vaud, Neuch
Genève.

Digitized by Google

vigueur telle qu'elle est, cela est clair. Cependant lorsque l'œuvre de la revision a été commencée à la suite d'un plébiscite initiatif, par lequel il a été déclaré que le vœu national était que la constitution fût changée, celle-ci est manifestement ébranlée, surtout s'il s'agissait de revision totale. Dans cette dernière hypothèse, il est nécessaire que le travail soit repris, jusqu'à ce qu'il aboutisse à l'acte constituant, ou que le décret initiatif soit formellement abrogé. Le cas a été prévu en termes exprès dans un certain nombre de cantons. Dans les Unterwald, lorsque le peuple rejette un projet, il doit décider en même temps si la revision sera abandonnée, ou si elle sera poursuivie et par quelle autorité. Il en est à peu près de même en Argovie [1]. A Fribourg, à Soleure et à Schaffhouse, l'assemblée qui a élaboré une constitution nouvelle et dont l'œuvre a échoué doit la reprendre aussitôt et rédiger un second projet. Si celui-là est encore rejeté, la constitution de Fribourg prévoit l'élection d'une constituante nouvelle, celle de Soleure également, mais après toutefois que le peuple a été consulté de nouveau et s'est prononcé dans ce sens, celle de Schaffhouse enfin admet que l'assemblée, qui n'a pu satisfaire le corps électoral, doit continuer de siéger jusqu'à ce qu'elle y réussisse, à moins qu'un plébiscite, provoqué par elle-

1. Constitutions de l'Obwald, art. 90, du Nidwald, art. 88 et d'Argovie, art. 100 et 107. L'article 107 de la constitution argovienne stipule que, s'il s'agit d'un amendement partiel, le rejet « épuise » le décret de revision, jusqu'à nouvel exercice du droit d'initiative.

Digitized by Google

même ou par mille citoyens, n'abroge le décre revision [1].

Toutes ces combinaisons des diverses appli tions, qui peuvent être faites des conséquences d même principe, n'ont pas été adoptées arbitra ment, comme on pourrait le croire, lorsqu'on er l'énumération toute sèche. Elles sont, le plus s vent, le résultat d'expériences locales, dignes d'i rêt. Entreprendre, à leur sujet, l'examen historiq qui seul donnerait le droit de les juger, allonge démesurément notre étude. Il est à la fois plus imp tant, et moins malaisé, de fournir, à ce point vue, les bases d'une appréciation de leur résulta commune : le système de revision adopté par constitution fédérale. On constate, entre les insti tions du *Bund* et celles des cantons, un double c rant d'influences réciproques. Jusqu'en 1874, secondes ont plus agi sur les premières qu'elles n ont subi l'action. Depuis l'adoption de la constituti actuelle, la proportion est renversée. L'impulsi semble plutôt partir du centre.

1. Constitutions de Fribourg, art. 81, de Soleure, art. 79, Schaffhouse, art. 108.

Cf. Emile Genequand, *La revision constitutionnelle.* (Thèse doctorat), Genève 1891, chap. VIII.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

LA REVISION PAR LE PEUPLE DANS LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

§ 1. — *Constitution de 1848.*

Le pacte fédéral conclu, en 1815, sous les auspices de la Sainte-Alliance, était un compromis entre les institutions de l'ancien régime et ce qu'on avait dû respecter des droits proclamés par la Révolution, compromis, cela va sans dire, tout en faveur des premières. Il constituait la Suisse en fédération de cantons, aussi indépendants les uns des autres que cela était compatible avec l'existence du lien helvétique. Lorsque les plus puissants de ces cantons eurent renversé les chartes de la Restauration, ils désirèrent la modification du pacte, afin d'y introduire le principe de la souveraineté populaire et de fonder une union plus capable d'assurer à la démocratie suisse sa place en Europe. La Diète décida de répondre à ce désir (1832). Mais il est malaisé de persuader le renoncement à des souverainetés indépendantes. A proprement parler, on ne revise point un pacte. On le dénonce et on le refait. Des divergences de vues se manifestèrent, même parmi les cantons progressistes. Un projet, dont le principal auteur

Digitized by Google

était le jurisconsulte Rossi, alors député de Genève, fut élaboré à grand peine. Il tomba, le 7 juillet 1833, sous un plébiscite défavorable du peuple de Lucerne, dont le vote était nécessaire pour lui assurer l'appui de la majorité des cantons. La question devait rester des années en suspens. Il ne fallut rien moins qu'une guerre civile et la victoire des armes fédérales pour la trancher.

La constitution adoptée, en 1848, au lendemain de la guerre du *Sonderbund,* reconnaît une double souveraineté : celle de la nation suisse, celle des peuples des vingt-deux cantons. En la forme, elles se font équilibre, en fait, la première est prépondérante dans la Confédération. Ceci ressort clairement de l'organisation des pouvoirs qui découlent de l'une et de l'autre.

L'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'« Assemblée fédérale », formée de deux sections, le « Conseil national » et le « Conseil des Etats » ; celui-ci, mandataire des souverainetés cantonales, se compose de quarante-quatre députés des vingt-deux cantons ; celui-là, organe de la souveraineté nationale, se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un pour 20,000 âmes de population et, par suite, près de trois fois plus nombreux que les représentants des États. Séparés, ces conseils fonctionnent comme deux chambres d'égale importance, dont l'accord est nécessaire pour l'exercice efficace de l'action législative. Réunis, et le président du Conseil national occupant le fauteuil, ils élisent, soit le « Conseil fédéral », qui exerce

Digitized by Google

le pouvoir exécutif, soit le « Tribunal fédéral », ils jouissent du droit de grâce et tranchent les conflits de compétence. Le tout à la majorité des votants.

L'exercice du pouvoir constituant est réglé comme suit :

« Art. 111. — La constitution fédérale peut être revisée en tout temps. »

« Art. 112. — La revision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale. »

« Art. 113. — Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la revision de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la revision, la question de savoir si la constitution fédérale doit être revisée, est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

« Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la revision. »

« *Art. 114 et dernier.* — La constitution fédérale revisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des cantons [1]. »

Ce texte, qui est entré presque sans modifications dans la constitution de 1874, attribue l'initiative

1. *Recueil des constitutions fédérale et cantonales*, 1re édition, Berne, 1860.

Digitized by Google

de la revision, soit au peuple, soit aux conseils [1]. Quant à la sanction, elle appartient conjointement au peuple et aux cantons. Ceci est le corollaire obligé de la reconnaissance d'une double souveraineté.

Il va sans dire qu'en regard des dispositions des art. 113 et 114, l'art. 112 ne vise qu'une question de pure forme. Il signifie seulement que les règles, établies pour la procédure législative, seront applicables en matière de revision constitutionnelle. Et l'on ne saurait s'en prévaloir pour soutenir que le droit public fédéral autorise à assimiler l'exercice du pouvoir constituant aux actes de la législation ordinaire. L'introduction du referendum, pour toutes les lois et pour les arrêtés d'une portée générale qui n'ont pas un caractère d'urgence, n'y a rien changé. Car ce referendum est essentiellement différent du plébiscite constituant. On peut le reconnaître, tant à ses origines qu'à la façon dont il fonctionne. Institution ancienne de la démocratie germa-

1. Nous n'entendons parler, cela s'entend, que de l'initiative *devant le pouvoir constituant*, qui seule est l'initiative revisionnelle. L'initiative qui peut être exercée devant le parlement est d'ordre purement législatif. C'est uniquement le droit de proposer à l'Assemblée fédérale d'user, elle, de son initiative constituante. En vertu des art. 81 et 112 de la constitution (texte de 1848, maintenu en 1874), ce droit appartient à chacun des deux conseils « et à chacun de leurs membres. » Les cantons peuvent l'exercer « par correspondance. » Ce qui veut dire que le dit droit compète à chacun des conseils devant l'autre, à chacun de leurs membres devant la chambre où il siège, et, par l'entremise du Conseil fédéral, à chaque gouvernement cantonal devant l'Assemblée.

Digitized by Google

nique, laquelle jusqu'à une époque récente a ignoré le régime des constitutions écrites, il n'est point d'autre part, sous la forme facultative qu'il a reçue dans le droit public de la Confédération, le facteur nécessaire de la législation organique. La loi est faite par l'accord des conseils. Une demande de referendum peut se produire, dans un certain délai, et en suspendre l'exécution, jusqu'à ce que le peuple se soit prononcé sur l'œuvre de ses représentants. Le corps électoral peut, en approuvant ou en désavouant cette œuvre, lui donner la consécration de son vote ou la réduire à néant. Ce faisant, il fait acte de législateur suprême. Mais il n'en résulte pas que la sanction législative émane directement et nécessairement de lui seul, au même titre que l'acte impératif qui donne l'être à la constitution.

On a souvent le tort, même à Berne, de favoriser la confusion qui peut s'établir entre ces deux formes de l'intervention souveraine du peuple. Le mot de plébiscite a porté la peine de l'abus qui a été fait de la chose en France, sous l'Empire. Il sonne mal aux oreilles des républicains qui ont été témoins du coup d'État de 1851. En Suisse, on devait tout naturellement être porté à le remplacer, dans le langage courant, par le nom de l'institution née sur le sol national. La coutume s'est glissée jusque dans les documents officiels. On y trouve, comme dans les journaux, l'expression de *referendum* appliquée à l'exercice du pouvoir constituant. Il est même arrivé que le Conseil fédéral a soumis aux suffrages populaires, par un arrêté unique, un

Digitized by Google

amendement constitutionnel et une loi fédérale sur laquelle le referendum avait été demandé. Ceci est un précédent regrettable, parce qu'il a pu induire les électeurs en erreur, en leur laissant supposer que, par leur double vote, ils n'exerçaient qu'un seul et même droit. Mais c'est un précédent purement administratif, qui n'entraîne pas nécessairement une interprétation du texte constitutionnel et qu'on ne saurait critiquer qu'au point de vue, tout pratique, de l'éducation politique des masses. Au demeurant, la constitution est assez claire pour qu'il ne soit pas possible aux jurisconsultes de se méprendre sur les distinctions qu'elle comporte.

On a vu que l'initiative plébiscitaire n'est point une création du droit public fédéral et qu'elle fonctionnait déjà dans plusieurs cantons. Le chiffre de 50,000 signatures, que doit porter la réquisition, correspondait à peu près, à l'époque où il a été fixé, au huitième des citoyens actifs. L'innovation des constituants de 1848 est d'avoir fait application du plébiscite initiatif au cas où les sections de l'Assemblée fédérale seraient d'un avis différent. Si pareille hypothèse se réalise en matière de législation ordinaire, la loi en question est mort-née. C'est la conséquence forcée de l'adoption du système bicaméral. On n'a pas voulu qu'il en fût de même en matière constituante. Le décret de celui des conseils qui s'est déclaré en faveur de la revision, s'il n'est pas approuvé par l'autre, ne tombe pas complètement, il se transforme et reçoit le même effet que la demande de 50,000 citoyens. Ce

Digitized by Google

décret était initiatif de l'œuvre constituante devant l'Assemblée fédérale. Repoussé par la seconde des chambres qui en est saisie, il change de caractère et devient, devant le peuple, une réquisition tendant à obtenir du corps électoral l'exercice de son initiative plébiscitaire [1].

Si la revision est décidée en principe par un vote populaire, les chambres sont dissoutes *ipso facto* et renouvelées pour l'entreprendre, ce qui n'est pas le cas lorsque la revision est introduite par la voie de l'initiative parlementaire. La dissolution de l'Assemblée fédérale s'explique par cette considération que lorsqu'on a dû avoir recours à l'initiative plébiscitaire, cette initiative s'est exercée, soit contrairement à la manière de voir de l'un des conseils, soit en dehors de tous deux, parce que l'on a jugé qu'il était difficile de rallier, dans aucun, une majorité revisionniste.

On a remarqué que le texte, cité plus haut, parle de « revision », en général, sans spécifier de dis-

1. Les commentateurs du texte que nous avons cité envisagent ordinairement cette intervention du corps électoral comme une sorte de jugement du peuple en appel. Le plébiscite, ainsi provoqué, aurait pour but de mettre fin à un conflit entre les conseils. On oublie que ce caractère ne saurait appartenir au plébiscite requis par 50,000 citoyens et que l'un et l'autre, celui-ci comme celui-là, sont prévus, par la constitution, dans le même article et par une seule formule. Une décision suprême, destinée à trancher un différend entre les sections de l'Assemblée fédérale, ne serait conforme à l'esprit de la constitution de 1848 que si elle était demandée, non pas seulement au peuple suisse, mais encore aux cantons.

Digitized by Google

tinction entre une refonte totale et un remaniement partiel de la constitution. Cette négligence devait donner lieu, dans la suite, à de graves discussions et finalement provoquer l'amendement de 1891, que nous aurons à examiner plus loin. Il est bon de constater ici qu'elle était voulue. Au cours des débats de la Diète constituante, la députation de Bâle-Ville proposa d'inscrire, dans l'article 112, que la constitution fédérale pourrait en tout temps être revisée « en tout ou en partie ». Cette rédaction fut écartée comme inutile, à la suite d'une déclaration, inscrite au protocole, établissant que l'opinion de la majorité était qu'une revision partielle pouvait être entreprise aux mêmes conditions qu'une revision totale [1].

Nous avons déjà mentionné les raisons pour lesquelles la constitution a été déclarée modifiable en tout temps. Ce sont celles qui avaient fait imposer une disposition analogue aux chartes cantonales.

L'œuvre du législateur de 1848 fut présentée, non au peuple suisse qui, en droit, ne devait exister qu'à partir de la consécration même de cette œuvre, mais aux cantons. Presque tous soumirent la question au suffrage populaire et le résultat des plébiscites détermina le vote de chacun. La constitution fut ratifiée par une majorité de 15 $^1/_2$ cantons.

Les articles qu'on a lus reçurent leur première interprétation en 1865, année où l'Assemblée fédé-

1. *Abschied der ordentlichen Eidgenössischen Tagsatzung vom Jahre* 1847, IV, 158.

Digitized by Google

rale prit l'initiative d'une revision partielle. Le 14 janvier 1866, neuf amendements furent soumis au peuple et aux cantons. On vota séparément sur chacun. Huit furent repoussés. Un seul réunit la double majorité requise du peuple et des États. Il abrogeait une clause peu libérale de la constitution de 1848, qui mettait les Israëlites suisses dans une situation d'inégalité choquante vis-à-vis de leurs compatriotes chrétiens et même, depuis la conclusion du traité franco-suisse de 1864, de leurs coréligionnaires français, relativement à la liberté de s'établir sur toute l'étendue du territoire de la Confédération.

§ 2. — *Le plébiscite de 1872.*

Les huit amendements rejetés, en 1866, eussent entraîné la dévolution de compétences nouvelles au pouvoir central. Malgré l'échec relatif de la revision, on peut dire qu'en principe l'opinion publique n'était pas opposée aux vues de l'Assemblée fédérale. On avait entendu seulement en ajourner la réalisation jusqu'au moment où un remaniement d'ensemble de la constitution paraîtrait opportun. Ce moment vint plus tôt qu'on ne s'y attendait. Les élections générales de 1869 se firent en partie sur des programmes de réforme, et une majorité revisionniste fut élue au Conseil national. Dès le début de la législature, le gouvernement fut invité par les chambres à formuler des propositions, en vue de mettre la constitution « en harmonie avec les besoins de notre époque ». Le projet qui fut élaboré

Digitized by Google

pour satisfaire à cette résolution comprit treize amendements, qui tous devaient être soumis au pays séparément. Il se présentait encore avec le caractère d'un plan de revision partielle.

Les commissions parlementaires chargées d'examiner ce projet étaient à peine nommées que la guerre éclata, entre la France et l'Allemagne. L'Assemblée fédérale appela les contingents des milices cantonales, nomma un général en chef, donna pleins pouvoirs au Conseil fédéral, pour envoyer l'armée aux frontières, et remit ses travaux à plus tard.

La commission du Conseil national ne reprit ses séances que le 27 février 1871. Elle était sous le coup des événements qui venaient de s'accomplir en Europe. La grande leçon des faits avait donné à l''idée de la centralisation une portée qui frappait les esprits les moins disposés à l'accueillir. La concentration de toutes les forces du pays s'imposait comme une nécessité. Sans déclarer formellement qu'ils voulaient entreprendre une revision totale, les membres de la commission décidèrent de parcourir toute la constitution et d'examiner, à propos de chacun de ses articles, s'il y avait quelque modification à y apporter. Leurs collègues du Conseil des États les suivirent dans cette voie et, de la sorte, un projet de constitution nouvelle fut élaboré [1].

1. Déjà pendant les mois d'août et de septembre 1870, un appel avait paru, dans le journal officiel, qui invitait tous les citoyens suisses, toutes les communes, toutes les corporations, à transmettre à la chancellerie fédérale leurs *desiderata* constitutionnels. (Voir le résultat dans la *Feuille fédérale* du 22 octobre 1870.)

Digitized by Google

Les chambres fédérales commençèrent leurs délibérations le 6 novembre; le 5 mars 1872, elles achevaient leur œuvre. La constitution revisée réunit 78 voix contre 36, au Conseil national, et 23 contre 18, au Conseil des États.

Ce texte ne modifiait pas la structure extérieure de l'édifice élevé en 1848, mais il augmentait considérablement les compétences des pouvoirs fédéraux existants. Unification de l'armée et du droit; centralisation du régime des chemins de fer, du régime des eaux et forêts dans la haute montagne; intervention de la Confédération dans le domaine de l'instruction publique; garantie par la Confédération de la liberté de conscience et de la liberté des cultes; égalité civique, dans les divers cantons, des confédérés établis et des ressortissants indigènes, tant en matière communale qu'en matière cantonale; réorganisation du Tribunal fédéral et extension de ses compétences; enfin, établissement du referendum et de l'initiative populaire en matière de législation; telles étaient les principales innovations consacrées par le projet. Il contenait en outre des dispositions attribuant au *Bund* le droit de prendre des mesures contre les loteries, de légiférer sur l'émission et le remboursement des billets de banque, de légiférer sur les agences d'émigration et les entreprises d'assurances, placées sous la haute surveillance de l'autorité fédérale, de statuer des prescriptions uniformes pour protéger les ouvriers contre l'exercice des industries insalubres, etc., etc.

Tant de pouvoirs concentrés soudain entre les

Digitized by Google

mains de la Confédération firent accuser les chambres de mener la Suisse à l'unitarisme le plus complet. On évoqua les souvenirs sanglants de 1798. Soumis en bloc au peuple et aux cantons, le 12 mai 1872, le projet qui avait réuni, au sein du Conseil national, une majorité de plus des deux tiers des votants, fut rejeté par 260,859 suffrages populaires contre 255,606 et par 13 États contre 9. Le pays voulait des réformes et une certaine centralisation. Il n'en voulait pas autant que ses représentants lui en offraient. L'opposition qui se manifesta, en beaucoup d'endroits, à ce sujet, était si violente qu'on a pu dire, avec quelque raison, que le plébiscite du 12 mai fit faire à la Suisse l'économie d'une révolution.

§ 3. — *La constitution de 1874.*

Le projet de 1872 était tombé. Le désir d'une revision lui survécut. Le renouvellement du Conseil national, qui eut lieu l'année même, y ramena la majorité de 1869. Sur l'invitation de l'Assemblée fédérale, le gouvernement se remit à l'œuvre et, le 4 juin 1873, il soumettait aux chambres un second projet de constitution revisée. Le travail des commissions parlementaires fut rapidement achevé. Les conseils eux-mêmes délibérèrent en novembre et décembre 1873 et pendant les premières semaines de l'année suivante. Le 31 janvier 1874, la nouvelle constitution fut adoptée par 103 voix contre 20 au Conseil national et par 25 voix contre 14 au Conseil des États.

Digitized by Google

L'unité de législation ne portait plus que sur la capacité civile et le régime des transactions mobilières et du droit commercial. Les cantons conservaient une faible partie de leurs attributions militaires. L'intervention de la Confédération dans le domaine de l'instruction publique était réduite à quelques dispositions, garantissant la liberté de conscience et plaçant l'instruction primaire, gratuite et obligatoire, sous la direction exclusive de l'autorité civile. Pour le reste, les dispositions du projet de 1872 étaient reproduites, avec quelques tempéraments, destinés à faciliter la transition entre l'ancien et le nouveau régime. On conserva le referendum ; mais on abandonna l'initiative des lois qui, combinée avec le plébiscite législatif, avait l'inconvénient grave, aux yeux des fédéralistes, de permettre de légiférer sans l'intervention des États. Par compensation, le nombre des signatures nécessaires pour provoquer l'appel au peuple fut réduit de 50,000 à 30,000.

Le chapitre de la revision constitutionnelle resta tel qu'il avait été rédigé en 1848. On y fit deux adjonctions dont l'expérience avait démontré la nécessité et qui sont relatives au vote des États :

« Art. 121. — La constitution fédérale revisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des *États*.

« *Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.*

Digitized by Google

« *Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État* [1]. »

Le Conseil fédéral fut chargé par les chambres de présenter lui-même, au peuple et aux cantons, l'œuvre commune, en l'accompagnant d'une proclamation. Son manifeste parut le 23 mars. Après avoir exposé les réformes que la constitution proposée devait apporter dans le droit public du *Bund*, il concluait de la sorte :

« Fidèles et chers confédérés, nous ne nous dissimulons pas qu'à côté d'avantages incontestables, le projet que nous vous présentons peut avoir aussi des inconvénients; nous ne prétendons point avoir atteint déjà le but où nous tendons. Cette œuvre, nous le savons, porte le cachet de toute œuvre humaine.

« Les uns trouvent qu'on a imposé des limites trop étroites à la sphère des attributions fédérales; d'autres estimeront, au contraire, qu'on a déjà outrepassé les bornes de ce qui est compatible avec le caractère de l'État fédératif. Mais tout le monde conviendra d'une chose, à savoir qu'on est resté fidèle au principe de franche conciliation et de patriotique abnégation qui seul, en présence de tant d'intérêts opposés ou divergents, permettait de mener à bonne fin une œuvre aussi ardue. Vous reconnaîtrez également que le projet renferme un grand nombre de germes féconds, qui, développés par une politique sage et prudente, produiront de bons fruits, et qu'il donne l'essor à des

1. Constitution de 1874, art. 121. *Cf.* plus haut, p. 352, le texte de 1848, art. 114. Les articles 111, 112 et 113 devinrent les articles 118, 119 et 120 du texte nouveau.

Digitized by Google

forces jusqu'ici latentes, qui promettent de devenir des sources nouvelles de prospérité publique.

« Vous reconnaîtrez enfin que nous avons travaillé loyalement à élever un édifice où, moyennant quelque bonne volonté, les vingt-deux petites familles qui forment la grande famille suisse puissent vivre en bonne harmonie, les unes à côté des autres, se prêter aide et assistance et suivre avec succès, comme d'autres nations, la voie de la civilisation, but commun de l'humanité.

« Heureux sommes-nous que, cette fois encore, l'œuvre nouvelle ait pu être complètement notre œuvre, que, libres de toute influence extérieure, nous ayons pu ne consulter que nos intérêts et nos besoins.

« Heureux si nous savons aujourd'hui entendre la voix des temps, cette voix qui nous presse de mettre nos destinées sous l'égide tutélaire de solides institutions constitutionnelles. L'horizon n'est point sans nuages, les grandes questions sociales surgissent plus nombreuses et plus pressantes que jamais; accueillons tout ce qui peut ranimer et fortifier la conscience publique. C'est dans ces sentiments que l'Assemblée fédérale a adopté, le 31 janvier, à une grande majorité, le projet qu'elle nous a chargés de soumettre à votre sanction souveraine.

« En ce qui nous concerne, nous partageons sans réserve les vues des représentants que vous avez honorés de votre confiance, et nous n'hésitons pas à vous engager, avec une pleine conviction, à leur donner votre assentiment.

« Nous déclarons en outre, en toute franchise, qu'un nouveau rejet serait à nos yeux un malheur public pour la Suisse, malheur qui ne peut être détourné que si chaque citoyen fait sur l'autel de la patrie le sacri-

Digitized by Google

fice d'opinions ou d'intérêts particuliers et consent à se plier à une nécessité d'un ordre supérieur. Le moment est venu, chacun le sent, de clore l'ère d'agitation de ces dernières années et de rentrer dans la voie d'un progrès continu et pacifique.

« Préparez-vous donc, chers confédérés, avec courage et confiance, préparez-vous, dans un sentiment de patriotisme élevé, à la journée qui doit trancher cette grande question et nous ouvrir une ère nouvelle, pleine d'espérances et de promesses.

« Dans un moment aussi solennel, il est du devoir de chaque citoyen de n'écouter que la voix de sa conscience et de ne se laisser guider que par une seule et unique pensée, celle « *de travailler à l'honneur et au bonheur de la commune patrie, de détourner tout ce qui pourrait lui nuire, fidèlement et sans fraude, aussi vrai qu'il désire que Dieu l'assiste* [1]. »

« Livrons-nous donc à la douce espérance que dans le grand livre des annales de notre Confédération suisse, antique mais rajeunie, l'histoire inscrira la date du 19 avril 1874, comme celle d'un jour heureux, dont nos neveux se souviendront avec amour et reconnaissance.

« Si le projet qui vous est soumis obtient, du peuple et des cantons, l'accueil que nous lui souhaitons, nous formons pour lui le vœu qui a salué l'avènement de la constitution actuelle :

« Puisse l'arbitre des destinées des peuples faire de la nouvelle loi fondamentale de notre pays une source abondante de bénédictions pour nos enfants et nos petits enfants [2]. »

1. Serment des députés aux anciennes Diètes.
2. *Feuille fédérale*, 1874, I, 492 ss.

Digitized by Google

Cet appel au bon sens et au patriotisme d'une nation libre dans lequel la simplicité, ou plus exactement la bonhomie de l'expression, s'allie d'une façon si remarquable à l'élévation de la pensée, à la grandeur du sujet, a peu de pareils dans l'histoire de l'Europe. On rencontre l'analogue dans certaines adresses au peuple des États de l'Union américaine. Les deux républiques fédératives sont placées dans une situation très différente, elles ont suivi des chemins très divers et cependant les expériences qu'elles ont faites, les institutions politiques qui s'y sont établies, l'esprit national qui s'y est développé, présentent des points communs, offrent des ressemblances, d'autant plus frappantes que c'est d'aujourd'hui seulement qu'on s'avise de les noter. Preuve nouvelle et frappante de ce fait que la démocratie moderne obéit à une loi d'évolution qui se vérifie sous toutes les latitudes, qu'elle est bien, comme on l'a dit, non pas seulement une forme de gouvernement, mais un état de la société.

La constitution de 1874 fut acceptée par le peuple suisse, le 19 avril, à la majorité de 340,199 suffrages contre 198,013. Quant aux États, 14 ½, contre 7 ½, se prononcèrent en sa faveur.

On nous permettra encore une citation au sujet de ce plébiscite. Elle est extraite du rapport présenté à la commission du Conseil des États par M. Kappeler, député de Thurgovie, et nous paraît préférable à tout commentaire moins autorisé.

« Dans son ensemble, le résultat, soit de la vota-
« tion populaire, soit du vote des États, reste, on

Digitized by Google

« peut le dire, absolument incontesté et la confiance « qu'on peut avoir en cette manifestation de la « volonté nationale en a grandi d'autant.

« Les irrégularités insignifiantes, commises dans « deux ou trois communes et mentionnées dans le « message du Conseil fédéral et dans le rapport de « la commission du Conseil national, n'ont aucune « importance réelle. On pourrait tirer, du résultat « général, un grand nombre de chiffres intéressants « pour la statistique, surtout en comparant cette der- « nière votation avec celle de 1872. Comme cette « étude ne rentre pas dans le cadre de mon rapport, « je m'en abstiendrai et je me contenterai de rele- « ver trois points qui augmentent la valeur de ce « résultat :

« *a)* Le débat immense, qui s'est engagé avant « le vote, dans les journaux et dans les réunions « publiques, où les opinions se sont manifestées, « soit en faveur de la constitution, soit contre elle. « Nous constatons qu'aucune autorité locale, ni « aucun parti, n'a eu l'idée de s'opposer à cette « libre discussion.

« *b)* La participation générale du peuple au scrutin. « Sur deux millions et demi d'habitants, 538,212 élec- « teurs ont pris part au vote, donc 21,571 de plus « qu'en 1872. Ainsi, sur 1,000 habitants, il y a eu « 214 votants. Nous avons donc devant nous une « véritable votation populaire [1].

1. Lorsque le rapport de M. Kappeler fut déposé au Conseil des États, le nombre total des citoyens jouissant du droit de vote

Digitized by Google

« *c*) Le calme et la dignité qui ont présidé à la « votation et qui prouvent suffisamment la matu- « rité politique de notre peuple. Bien qu'il n'ait pas « manqué, avant le vote, d'exagérations de toute « espèce, malgré l'effervescence qu'on a pu cons- « tater dans plusieurs endroits, le grand acte s'est « accompli, en tous lieux, on peut le dire, avec un « calme majestueux. Il n'y a eu, dans tout le pays, « aucune trace de troubles ni de violence.

« C'est pourquoi cette constitution n'est pas seu- « lement devenue formellement, *en droit,* mais au « sens le plus profond de ce terme, *en fait,* la loi « fondamentale du peuple suisse. Cette loi, aucun « parti ne l'attaquera, non pas seulement parce « qu'aucun parti ne pourra l'attaquer, mais encore « parce qu'aucun parti ne le voudra, tant est grand, « dans ce pays, le respect qu'inspire une majorité « légale. Ceci est le résultat d'une longue et sage « pratique de la liberté [1]. »

dans les divers cantons n'avait point encore pu être déterminé d'une façon précise. On n'a pu l'évaluer qu'à partir de 1879. Au 19 janvier de l'année susdite, ce chiffre était de 636,996. (Voir *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*. Berne 1892, p. 316, ch. XVIII, tableau B.) On voit par là qu'en 1874,les cinq sixièmes environ du corps électoral étaient allés aux urnes, ce qui donne une participation de près de 85 0/0, soit une des plus fortes qu'on ait jamais relevées dans un vote de ce genre.

1. *Feuille fédérale*, *l. c.*, 538. Nous avons interprété le texte de ce rapport, en nous aidant de l'original allemand. La traduction officielle, qui en a été faite à Berne, est parfois si défectueuse qu'on ferait tort à la pensée de l'auteur en mettant cette version telle quelle sous les yeux du lecteur français.

Digitized by Google

§ 4. — *L'amendement de 1891 relatif au droit d'initiative* [1].

Depuis 1874, la constitution fédérale a reçu cinq amendements, un en 1879, un en 1885, un en 1887 et deux en 1891. Le premier, modifiant l'article 65 de façon à rendre aux cantons le droit de rétablir la peine de mort dans leurs législations particulières, a été adopté par 200,485 suffrages contre 181,588 et par 14 États. Le second, destiné à permettre l'établissement d'un monopole fédéral pour la fabrication et la vente de l'alcool, a été sanctionné par 230,250 voix populaires contre 157,463 et par 15 États. Le troisième, qui attribue à la Confédération la protection de la propriété industrielle, l'a été par 203,506 votants contre 57,862 et par 20 $^1/_2$ États. Des deux amendements de 1891 enfin, l'un, le dernier a été voté par 231,578 suffrages contre 158,615 ainsi que par 14 États et a pour objet le monopole des billets de banque, l'autre, d'un ordre très différent, a introduit dans le droit public fédéral un mode de revision partielle qui jus-

1. Nous avons eu recours, pour notre recherche sur le droit d'initative populaire, appliqué à la revision de la constitution fédérale, aux procès-verbaux officiels, inédits, des délibérations des chambres, au compte rendu sténographique des débats de 1890 et 1891, publiés par le journal *Der Bund*, à différents articles de la *Gazette de Lausanne* et aux substantielles correspondances adressées, de Berne, au *Journal de Genève*, par M. Paul Pictet. Ce dernier a bien voulu mettre à notre disposition un recueil de pièces qu'il a rassemblées pour son usage personnel et qui nous a été précieux.

Digitized by Google

qu'alors lui était resté étranger. Il nous incombe d'en retracer les origines et d'en déterminer la portée.

On se souvient qu'en 1848, la Diète constituante, au moment de clore ses travaux, avait fait inscrire au protocole de ses délibérations, comme l'opinion de la majorité de ses membres, qu'une revision partielle de la constitution pourrait être entreprise aux mêmes conditions que la revision totale [1]. Lorsque, en 1865, l'occasion se présenta d'interpréter à cet égard le texte du nouveau pacte fédéral, les conseils, s'inspirant des intentions de la Diète, entreprirent le remaniement d'articles particuliers. De même, après 1874, les cinq amendements qu'on vient de voir ont été proposés au peuple et aux cantons par l'initiative parlementaire. Dans aucun de ces cas, il n'y eut, entre le Conseil national et le Conseil des États, de divergence susceptible de donner lieu, préjudiciellement, à l'intervention populaire, prévue à l'article 120 [2]. Mais il est clair que, si cette hypothèse se fût réalisée, le Conseil fédéral eût été obligé de consulter le peuple sur l'opportunité de donner suite à la demande de revision, c'est-à-dire que l'initiative plébiscitaire eût pu être exercée. Il semble évident que, si l'on tient compte, en ce qui concerne le droit des chambres, du commentaire que la dernière des diètes a entendu donner elle-même à son œuvre, il faut le faire également,

1. Voir plus haut, p. 357.
2. Article 113 du texte de 1848. Voir plus haut, p. 352.

Digitized by Google

quant au droit du corps électoral. Telle n'est pas cependant l'interprétation qui a prévalu dans les conseils de la Confédération.

En 1879, une pétition, couverte de plus de 50,000 signatures, parvint au Conseil fédéral, laquelle tendait à obtenir l'attribution au *Bund* du monopole des billets de banque. A cette demande était joint le texte de l'article qu'on désirait voir inséré dans la constitution. On pouvait s'attendre à ce que cette réquisition fût soumise aux électeurs, sous la forme d'une motion générale de revision partielle, dans le sens indiqué par les signataires, mais sans que l'article qu'ils avaient cru devoir rédiger eût d'autre valeur que celle d'une formule explicative, servant à faire comprendre la portée de leur vœu. Dans le cas où ce dernier, ratifié par les suffrages de la majorité, fût par suite devenu le vœu du corps électoral, le parlement eût été renouvelé sur cette plateforme et eût préparé le projet à soumettre au pays.

Il n'en fut pas ainsi. Sur la proposition du Conseil fédéral, les chambres décidèrent que, d'après les prescriptions de l'article 120, la question de la revision totale seule pouvait être posée au peuple. On ne crut pas devoir écarter la réquisition des cinquante mille. Mais il fut arrêté que les électeurs seraient consultés, suivant cette formule générale :

« La constitution fédérale actuelle doit-elle être revisée ? »

Les électeurs étaient peut-être disposés à confier à la Confédération le monopole des billets de ban-

Digitized by Google

que. Ils l'ont fait en 1891. Mais, quelle que fût son opinion à ce sujet, la majorité n'entendait en aucun cas qu'on pût s'autoriser de son vote pour remettre l'œuvre de 1874, tout entière, sur le chantier. Elle le prouva, le 31 octobre 1880, en déposant dans les urnes un *non* catégorique [1].

Le Conseil fédéral, dans ses messages aux chambres, avait motivé sa décision par les considérations suivantes.

Si l'Assemblée fédérale peut prendre l'initiative d'une revision partielle, c'est en vertu des articles 71, 84 et 85 de la constitution qui lui attribuent, sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'autorité suprême et placent expressément dans ses attributions « la revision de la constitution fédérale » (art. 85, § 14). Cette initiative ne peut appartenir au peuple parce que, dans ce cas, le plébiscite aurait lieu, non pas comme le prévoit l'article 120, sur le principe d'une revision, mais sur un amendement déterminé. Le peuple, en votant pour la revision partielle, trancherait du même coup la question de fond. L'Assemblée qui aurait à préparer cette revision aurait les mains liées d'avance par le verdict populaire. Elle recevrait un mandat impératif. Or, l'article 91 déclare formellement que « les membres des deux Conseils votent sans instructions [2] ».

1. 260,126 *non*, contre 121,099 *oui*.

2. *Messages* du 28 novembre 1879 et du 18 août 1880. Le message de 1879, auquel celui de 1880 renvoie expressément, avait

Digitized by Google

Il nous paraît qu'on peut répondre avec de bonnes raisons à cette argumentation. En premier lieu, si l'article 85 parle de la compétence constituante de l'Assemblée fédérale, c'est au cours d'une énumération générale de ses attributions et cette énonciation, qui clôt la série, est évidemment un renvoi au troisième et dernier chapitre de la constitution, lequel est spécialement consacré à l'œuvre constituante. C'est à ce chapitre et aux dispositions qu'il renferme qu'on doit recourir, pour déterminer la nature et l'étendue des pouvoirs du parlement en matière de revision. Ces pouvoirs ne sauraient dépendre de sa fonction législative. Cela serait absolument contraire à l'esprit du droit public dont les bases ont été posées en 1848. Si l'Assemblée fédérale a le droit d'adopter et de soumettre au pays des amendements constitutionnels, c'est parce que le chapitre ci-dessus peut et doit être, de l'avis même de ses auteurs, interprété dans ce sens.

En second lieu, pour apprécier la valeur de l'argument tiré de l'article 91, il faut se souvenir que cet article est avant tout destiné à consacrer la différence entre la situation des députés à l'ancienne Diète et celle des membres de l'Assemblée fédérale. Les premiers, étant des ambassadeurs, recevaient des instructions de leurs cantons. Ils votaient souvent

été motivé par une première pétition relative au monopole des billets de banque et qui, n'étant pas appuyée du nombre de signatures nécessaire pour lui donner la portée d'une réquisition, fut écartée.

Digitized by Google

ad referendum, c'est-à-dire sous réserve de ratification de leurs mandants. C'est ce régime qu'on a voulu détruire au lendemain de la dissolution du *Sonderbund*. De nos jours, le referendum populaire a succédé au referendum diplomatique d'autrefois. Le député d'aujourd'hui n'a pas de mandat impératif. Mais il sait parfaitement que, s'il fait une loi, manifestement contraire au vœu du corps électoral qu'il représente, cette loi sera cassée et il évite le plus possible de la faire. Supposons un député, envoyé à Berne à la suite d'un plébiscite, qui a décidé la revision d'un article donné de la constitution. Il n'est pas, relativement à l'œuvre qu'il doit entreprendre, dans une position moins acceptable que celle du député qui légifère sur une question au sujet de laquelle le peuple s'est prononcé, ou se prononcera, par la voie du referendum. Au contraire, il a, sur ce dernier, l'avantage de son élection récente, élection faite sur un programme politique où l'amendement désiré par le peuple a joué un rôle capital et avant laquelle il n'eût tenu qu'à lui de décliner toute candidature, s'il ne se sentait pas en communion d'idées avec le corps électoral.

En donnant aux dispositions de la constitution, qui déterminent la procédure revisionnelle, une interprétation contraire à celle qu'avaient prévue ceux qui l'ont fixée, les conseils de la Confédération dérangeaient l'équilibre qu'on avait voulu établir, à cet égard, entre l'initiative parlementaire et l'initiative populaire. Refusant à celle-ci le domaine de la revision partielle qu'ils ouvraient à celle là, ils pri-

Digitized by Google

vaient le corps électoral d'un droit que l'opinion publique devait tôt ou tard revendiquer pour lui. Sur la réquisition de 50,000 citoyens, ce corps électoral pouvait, malgré les chambres, décider la revision totale de la constitution. Pourquoi, lorsqu'il s'agissait d'une réforme particulière, n'eût-il joui d'aucune initiative? Les constitutions des cantons ne renfermaient aucune restriction de ce genre. Qui peut le plus, peut le moins. Le bon sens du peuple suisse ne tarda pas à protester.

En 1884, une motion au Conseil national, émanée du parti conservateur catholique et dont l'auteur le plus en vue, M. Zemp, est aujourd'hui membre du gouvernement, souleva, avec plusieurs autres, la question de l'initiative populaire. On demandait que la constitution fût complétée sur ce point. Renvoyée au Conseil fédéral, pour préavis, la motion Zemp resta plusieurs années à l'étude. En 1888, un pétitionnement organisé par la puissante société ouvrière, le *Grütliverein*, rendit toute son actualité au « postulat » relatif aux droits populaires [1]. Parmi les diverses demandes formulées dans les pétitions et qui comprenaient également l'élection du Conseil fédéral par le peuple et le referendum obligatoire,

1. Il y eut huit pétitions, adressées au Conseil fédéral. L'une est signée par le Comité central de la « Société du Grütli », cinq émanent des sections de cette société (Grisons, Argovie, Thurgovie, Berne, Bâle), une autre provient du Comité d'action de l'*Arbeitertag* suisse, une dernière enfin du « Comité démocratique de Saint-Gall. » Ces pièces peuvent être consultées aux archives de la chancellerie fédérale.

Digitized by Google

le Conseil national se montra disposé à retenir celle qui concernait l'initiative des revisions partielles [1]. Le gouvernement s'engagea à présenter un rapport et des propositions à ce sujet. Le 13 juin 1890, il soumettait à l'Assemblée fédérale un projet de modification du troisième et dernier chapitre de la constitution.

Ce projet introduisait, dans le texte même des dispositions visées, le commentaire que la Diète, en 1848, avait cru suffisant d'indiquer par une mention au protocole de ses séances. Il statue en termes formels que « la constitution fédérale peut être revisée en tout temps *totalement ou partiellement.* » Rien n'est changé dans l'article qui concerne la revision totale, sinon qu'il est stipulé expressément que, seule, elle peut donner lieu, lorsqu'il y a divergence entre les conseils, à un plébiscite entraînant la dissolution des chambres. Quant à la revision partielle, il est établi qu'elle pourra, comme l'autre, être décrétée par un vote populaire, sur la demande de 50,000 citoyens, avec cette différence que le plébiscite initiatif n'a point alors pour conséquence nécessaire, le renouvellement de l'Assemblée fédérale [2].

1. Voir les comptes rendus de la séance du 3 avril 1889.

2. C'était, depuis des années déjà, la doctrine du Conseil fédéral. A plusieurs reprises, dans ses messages, il avait envisagé l'éventualité, qui ne s'est jamais réalisée, d'un désaccord entre les conseils sur une proposition de revision partielle, et il avait posé en principe que, dans un cas pareil, il n'y aurait pas lieu de consulter le peuple. La proposition en cause devait être rayée des

Digitized by Google

Le projet fut adopté par le Conseil national, après quelques retouches de forme, le 23 septembre 1890 [1]. C'était, on peut le dire, à part l'éventua-

tractanda, de même qu'une loi faite par l'une des chambres et non ratifiée par l'autre. Ce système, que le Conseil fédéral s'est borné à poser, comme sa manière de voir, sans jamais le justifier par une argumentation juridique, est contraire à l'esprit qui a dicté la constitution de 1848. Les jurisconsultes qui ont revisé le pacte de 1815 l'eussent certainement écarté, dans la crainte qu'il ne conduisît à une confusion regrettable entre le domaine constituant et le domaine législatif.

1. Texte du projet voté par le Conseil national :

« *Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale.* »

« L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message « du Conseil fédéral du 13 juin 1890 ; en application des art. 84, « 85 (chiffre 14) et 118 de la constitution fédérale.

ARRÊTE :

« Article premier. — Le IIIe chapitre de la constitution fédérale « du 29 mai 1874, qui traite de le revision de celle-ci, est modifié « comme suit :

« ART. 118. — La constitution fédérale peut être revisée en tout « temps, totalement ou partiellement.

« ART. 119. — Dans les deux cas, la revision a lieu dans les « formes statuées pour la législation fédérale.

« ART. 120. — Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète « la revision totale de la constitution fédérale et que l'autre sec- « tion n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens « suisses ayant droit de voter demandent la revision totale, la « question de savoir si la constitution fédérale doit être revisée « est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du « peuple suisse, par oui ou par non.

« Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens « suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, « les deux conseils sont renouvelés pour travailler à la revision.

« ART. 121. — Le peuple peut aussi réclamer, par la voie de l'ini-

Digitized by Google

lité de la dissolution du parlement, écartée dans l'hypothèse qu'on a vue, le développement logique du système établi en 1848. La voie qu'on s'était imprudemment fermée, par l'interprétation des textes, se rouvrait sous l'action du législateur.

Si les vues du gouvernement et du Conseil national eussent été partagées par le Conseil des États, la revision du troisième chapitre de la constitution eût consacré, en matière fédérale, le régime de l'initiative plébiscitaire en vigueur, pour la revision partielle comme pour la revision totale, dans la majorité des

« tiative populaire, l'abrogation ou la modification d'articles déter-
« minés de la constitution fédérale, ainsi que l'adoption de nou-
« velles dispositions constitutionnelles.

« Si, de cette manière, plusieurs articles différents sont présen-
« tés pour être revisés ou admis dans la constitution fédérale,
« chacun d'eux doit former l'objet d'une demande spéciale d'ini-
« tiative.

« Lorsque 50,000 citoyens suisses ayant le droit de vote pré-
« sentent une demande de ce genre, la question de savoir si la re-
« vision partielle réclamée doit avoir lieu sera soumise à la vota-
« tion du peuple ; dans le cas où la majorité des citoyens suisses
« prenant part au vote se prononce affirmativement, l'Assemblée
« procède à cette revision.

« Une loi fédérale statuera le mode ultérieur de procéder pour
« ces demandes et votations populaires.

« Art. 122. — La constitution fédérale revisée entre en vigueur
« lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses
« prenant part à la votation et par la majorité des États.

« Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton
« est compté pour une demi-voix.

« Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est
« considéré comme le vote de l'État.

« Article II. — Le présent arrêté fédéral est soumis à la votation
« du peuple et des cantons. »

Digitized by Google

cantons. Il n'en fut pas ainsi. Déjà, au sein du Conseil national, un député zurichois, appartenant au parti de la démocratie sociale, M. Locher, avait préconisé l'initiative plurale, par projet rédigé, introduite, comme on sait, dans son canton en 1869. Cette idée trouva des défenseurs au Conseil des États, dans le camp conservateur, et donna naissance à un contre-projet. Les représentants des cantons modifièrent l'arrêté qu'avaient adopté les députés du peuple. Leur rédaction eut pour but d'introduire, dans la constitution fédérale, le système qu'on a vu inauguré à Zurich. Derechef la question dut être inscrite à l'ordre du jour du Conseil national. Elle occupa une partie de la séance, les 7 et 8 avril 1891.

Faute de saisir la distinction, qui ne frappe tout d'abord que l'œil exercé du juriste, et qu'il faut cependant faire entre l'initiative du corps électoral lui-même, exercée par le moyen d'un plébiscite, et la *demande d'initiative* de 50,000 citoyens sans mandat, on avait critiqué le projet du Conseil fédéral, lui reprochant d'entraîner fort inutilement une double consultation du peuple sur la même question. Conformément à une disposition du contre-projet, et pour répondre autant que possible à ceux qui désiraient avant tout accélérer la procédure, la commission du Conseil national proposa de modifier le plan primitif du gouvernement, de façon à éviter la consultation populaire sur le principe de la revision demandée, toutes les fois que les chambres seraient d'accord avec les 50,000 requérants. En pareil cas,

Digitized by Google

en effet, l'Assemblée fédérale peut s'assimiler la motion, et l'exercice de l'initiative parlementaire dispense de provoquer le plébiscite initiatif.

Le Conseil fédéral, par l'organe de M. Schenk, se rallia à cette proposition. Pour le reste, il maintint catégoriquement le système qu'il n'avait formulé qu'à bon escient et après une étude approfondie du sujet. La majorité du Conseil national se divisa néanmoins. D'une part, le centre conservateur se ralliait aux idées du Conseil des États. De l'autre, il paraissait difficile aux partisans de la démocratie avancée de repousser une innovation qui se présentait sous les dehors d'une conquête populaire. Une foule de propositions individuelles surgirent, amendements à tous les projets. On était aux derniers jours de la session. Le travail s'accumulait encore sur les bureaux. Le Conseil fut bientôt las de discuter des hypothèses compliquées, de scruter des théories de politique abstraite. Après des débats trop courts, vu leur portée, et si confus que les journaux renoncèrent à en rendre compte, on courut au vote et, en dépit des efforts du gouvernement et de la commission, la rédaction du Conseil des États fut adoptée, à l'appel nominal, par 71 voix contre 63.

L'arrêté était définitif. Soumis au vote du peuple et des cantons, le 5 juillet 1891, il obtint 183,029 suffrages contre 120,599. La majorité était répartie sur 18 États.

On a remarqué que la participation au scrutin fut très faible. C'est l'une des plus faibles qu'on ait

Digitized by Google

jamais constatées. L'amendement de 1891, sanctionné par 183,029 citoyens est, de tous ceux qui ont été adoptés, depuis 1848, celui qui a réuni le moins de suffrages. Il est certain que le peuple suisse tenait à voir son droit d'initiative formellement consacré par la constitution, aussi bien pour le cas de revision partielle que pour celui de revision totale; mais les chiffres du scrutin autorisent à ajouter qu'il n'est pas enchanté de la façon dont l'exercice de ce droit a été réglé [1].

A la suite des débats et des votes que nous venons de rapporter, le dernier chapitre de la constitution fédérale a reçu la teneur suivante :

Chapitre III. — Revision de la constitution fédérale.

« Art. 118. — La constitution fédérale peut être revisée en tout temps, totalement ou partiellement.

1. Au moment où le Conseil national allait être appelé à se prononcer sur le projet du Conseil des États, un des jurisconsultes les plus écoutés de l'Assemblée fédérale, M. Hilty, professeur à l'Université de Berne, a fait distribuer à ses collègues un projet individuel (4 avril 1891) qui mérite à tous égards d'être mentionné. Infiniment moins compliqué, et notablement plus clair, dans son texte allemand, que les dispositions adoptées, il remet à sa vraie place la distinction, toute artificielle et nullement juridique, qu'on a dû établir entre les revisions totales et les revisions partielles. D'autre part, bien que concédant le système de l'initiative par projet rédigé, il lui enlève, dans la pratique, une partie de ses inconvénients, en mettant au pouvoir de chacune des deux chambres de provoquer un plébiscite préalable sur le principe de la revision. On trouvera ce projet, dans la remarquable publication que son auteur consacre, chaque année, à l'exposé du développement politique de la Suisse. *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne 1892, p. 200 s.

Digitized by Google

« Art. 119. — La revision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

« Art. 120. — Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la revision totale de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la revision totale, la question de savoir si la constitution fédérale doit être revisée est, dans l'un comme dans l'autre de ces cas, soumise à la votation du peuple suisse par oui ou par non.

« Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la revision.

« Art. 121. — La revision partielle peut avoir lieu, soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans les formes statuées pour la législation fédérale.

« L'initiative populaire consiste en une demande, présentée par 50,000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation, ou la modification, d'articles déterminés de la constitution en vigueur.

« Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être revisées ou pour être introduites dans la constitution fédérale, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.

« La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

« Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la revision partielle dans le sens indiqué et en soumettront le projet à l'adoption

Digitized by Google

ou au rejet du peuple et des cantons. Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas, la question de la revision partielle sera soumise à la votation du peuple ; si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'Assemblée fédérale procédera à la revision en se conformant à la décision populaire.

« Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'Assemblée fédérale lui donne son approbation, le projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si l'Assemblée fédérale n'est pas d'accord, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

« Art. 122. — Une loi fédérale déterminera les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale.

« Art. 123. — La constitution fédérale revisée ou la partie revisée de la constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

« Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

« Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État [1]. »

1. La loi organique d'application, prévue par l'art. 122, a donné beaucoup de mal aux autorités fédérales. Elle est datée du 27 janvier 1892. Cette loi régularise, autant qu'il est possible, la quête des signatures, elle fixe les délais accordés aux chambres pour

Digitized by Google

La démocratie suisse fraye la voie aux démocraties de l'avenir. Toutes les institutions qu'elle consacre, toutes les expériences qu'elle entreprend,

faire connaître leur décision dans les différents cas (une année), et donne des directions pour l'organisation du vote populaire et la confection des procès-verbaux. Les articles suivants sont consacrés spécialement à l'hypothèse d'un projet rédigé de toutes pièces :

« Art. 9. — Si les deux conseils n'arrivent pas à prendre une « décision concordante au sujet du projet d'initiative rédigé de « toutes pièces, ce projet est soumis, sans autre, à la votation du « peuple et des cantons.

« Il en est de même lorsque l'Assemblée fédérale décide d'ap- « prouver le projet.

« Art. 10. — Si l'Assemblée fédérale décide de ne pas adhérer « au projet, elle le soumet à la votation du peuple et des cantons. « Elle peut, en même temps, présenter une proposition de rejet « ou soumettre également, à la votation du peuple et des can- « tons, un projet élaboré par elle et portant sur la même matière « constitutionnelle.

« Art. 11. — Dans le cas où un projet distinct est élaboré par « l'Assemblée fédérale, les deux questions suivantes seront sou- « mises à la votation :

— *Voulez-vous accepter le projet de revision issu de l'initiative populaire?*

ou

— *Voulez-vous accepter le projet élaboré par l'Assemblée fédérale?*

« Art. 12. — N'entrent pas en ligne de compte, dans le dépouil- « lement du résultat de la votation, les bulletins blancs ou nuls.

« Les bulletins qui ne répondent, par un *oui* ou par un *non*, qu'à « l'une ou à l'autre des questions posées, ou qui répondent *non* « aux deux questions, sont valables.

« Sont nuls ceux qui répondent affirmativement aux deux « questions.

« Art. 13. — Est accepté celui des deux projets qui réunit la « majorité des votants et des cantons. »

D'un côté, cette loi augmente encore l'importance de l'activité constituante des cinquante mille, en statuant que, s'il y a diver-

Digitized by Google

ont, pour la science politique, un intérêt qui dépasse de beaucoup les limites du territoire restreint où s'accomplit son évolution. Il importe, tant à elle-même qu'au progrès des sociétés démocratiques en général, que le pas qu'elle vient de faire soit caractérisé et jugé. L'expérience seule pronon-

gence entre les vues des conseils, le projet, élaboré en dehors d'eux, est soumis, sans préavis d'aucune sorte, aux suffrages du peuple et des cantons, de l'autre, elle permet à l'Assemblée fédérale, si ses sections tombent d'accord sur la rédaction d'un contre-projet, de donner un coup de Jarnac aux initiants, en divisant leur majorité par une proposition peu différente de la leur et qui lui enlèvera suffisamment de partisans pour que l'avantage reste, en définitive, aux adversaires décidés de toutes deux.

Le Conseil fédéral a proposé, sans succès, le système du vote éventuel, pratiqué dans les assemblées représentatives, et suivant lequel on eût organisé deux votations distinctes. Dans la première, les électeurs eussent déclaré lequel des projets était susceptible d'obtenir leur approbation, au cas où l'on reviserait la constitution. Dans la seconde, ils se fussent prononcés sur l'opportunité de la revision, dans le sens du projet éventuellement accepté. C'était le seul procédé « propre à mettre au jour la volonté réelle de la majorité du peuple ». (Message du 22 juillet 1891.) Accepté par le Conseil des États, il a été repoussé par le Conseil national, à cause de sa complication. Le gouvernement proposait que, lors du vote éventuel, le corps des électeurs suisses fût seul consulté, dans son ensemble, et non point également ceux des différents cantons, en tant qu'unités électorales distinctes. Le Conseil des États voulait qu'on tînt compte des voix cantonales. De longs débats ne firent que démontrer les difficultés sans nombre auxquelles se heurte l'application de l'initiative plurale à la revision d'une constitution comme celle de la Suisse. De guerre lasse, on céda au Conseil national et son système, simple en apparence, devint celui de la loi.

Point n'est besoin d'être grand clerc pour prédire que cette loi réserve aux autorités fédérales des désagréments et au pays des surprises.

Digitized by Google

cera en dernière instance et permettra de dire avec certitude si c'était un faux pas, sur lequel elle aura à revenir, avant de reprendre sa marche assurée en avant. Mais on peut et l'on doit, en attendant la sentence des événements, formuler les objections théoriques qui s'offrent à l'esprit, quand on aborde, au double point de vue du droit et de l'histoire, l'étude du nouveau chapitre de la constitution fédérale.

Nous l'avons dit, une fois la distinction faite, entre la revision totale et la revision partielle, il est logique et prudent à la fois de reconnaître au peuple l'initiative de la seconde, alors qu'il exerce déjà celle de la première. Sinon, le corps électoral, auquel on propose la réalisation d'une réforme particulière, peut être placé dans cette fâcheuse alternative, ou d'ouvrir la porte à tous les changements, ou de renoncer à un progrès, parce qu'il n'entend pas courir l'aventure des incidents qui peuvent surgir, au cours de délibérations qu'il n'a pas pu circonscrire et limiter lui-même. Mais il ne faut point oublier que la distinction entre la revision totale et la revision partielle n'est pas une distinction de droit. Où commence l'une? où finit l'autre? Ce sont des questions qui ne relèvent que d'une appréciation de fait, dans chaque cas particulier. Telle modification d'un seul article, fondamental, peut avoir plus de portée que toute une série de remaniements secondaires, s'étendant sur un grand nombre d'articles et qu'on aurait de ce chef qualifiée : Revision totale. Si la distinction ci-dessus

Digitized by Google

peut autoriser une simplification de la procédure constituante, dans le cas où l'on désire effectuer une réforme spéciale, elle ne saurait évidemment justifier un transfert du pouvoir constituant. Il y a de graves raisons pour qu'une appréciation qui ne repose que sur des considérations d'opportunité politique, qu'une étiquette arbitrairement choisie ou reçue, ne puisse avoir, pour conséquence, la dévolution d'une partie de l'œuvre de revision à une autorité nouvelle. C'est cependant ce que consacrent les dispositions qui permettent à 50,000 citoyens de rédiger, de toutes pièces, un ou plusieurs articles constitutionnels, destinés, s'ils obtiennent la sanction du vote populaire, à prendre place, tels quels, dans la loi fondamentale de l'État.

On peut constater, en parcourant les débats d'où est sortie la rédaction compliquée, parfois même obscure, de l'article 121, une confusion complète entre deux notions que nous avons eu pour objet de différencier nettement dans cette étude : l'initiative plébiscitaire et l'initiative plurale, l'initiative de tous, ou de la majorité qui, en vertu de la fiction acceptée, exprime la volonté générale, et l'initiative de plusieurs. Il paraît même assez probable que c'est par suite de cette confusion que le système renouvelé de la constitution zurichoise a finalement pris la place de celui qu'avait formulé le gouvernement et qui n'était que le développement pur et simple du droit fédéral existant. L'expression *initiative populaire,* qui dans celui-ci pouvait s'entendre de l'action du corps électoral

Digitized by Google

lui-même, simplement provoquée par la *demande d'initiative* des 50,000 requérants, s'est appliquée dans celui-là à l'action de ces derniers. Elle est devenue synonyme, on peut s'en rendre compte en rapprochant le projet écarté du contre-projet adopté, de la demande elle-même. « Le peuple », disait le texte voté tout d'abord au Conseil national, « peut aussi réclamer, par la voie de l'ini- « tiative populaire, l'abrogation ou la modification « d'articles déterminés, etc. [1] » L'article définitif dit : « L'initiative populaire consiste en une de- « mande présentée par 50,000 citoyens. »

Il faut reconnaître, pour être exact, que la véritable nature du droit proclamé par la constitution de 1848, droit à peine exercé, jamais approfondi, était assez généralement méconnue au moment de la discussion du nouvel article 121. La théorie qui avait cours dans le public était que les 50,000 citoyens, qui pouvaient demander la consultation du corps électoral sur le principe d'une revision, exerçaient, en agissant ainsi, l'initiative populaire. Cette opinion, née d'un examen superficiel des textes, favorisa la transition entre l'ancien système et le nouveau, qui consacre expressément cette manière de voir. On n'eut pas conscience qu'on faisait un saut.

Si l'on veut bien se reporter à la définition juri-

1. L'avant-projet du Conseil fédéral s'était exprimé moins clairement : « On peut aussi... » La rédaction préférable : « *Le peuple* peut... » était due à la commission du Conseil national.

Digitized by Google

dique de l'initiative, on ne contestera point que ceux qui l'exercent en matière de revision constitutionnelle, participent de la sorte directement et effectivement à l'exercice du pouvoir constituant. Il en résulte qu'une fraction donnée du corps électoral est en mesure, à la seule condition de poursuivre une revision qualifiée *partielle,* de se conférer un mandat constituant, à peu de chose près, aussi étendu que celui des représentants du peuple, agissant de concert avec les représentants des cantons. Est-ce bien là ce que voulait la démocratie suisse, si jalouse, à certaines heures, de son organisation fédérative?

Une autre confusion d'idées, qui manifestement a influé sur la décision des auteurs de l'amendement de 1891, c'est l'assimilation de l'œuvre constituante à l'œuvre législative. On trouve, répétée mainte fois dans leurs discours cette assertion, dont nous avons montré la vraie portée, que l'initiative par projet existe dans la plupart des cantons et qu'elle y donne de bons résultats. Plus d'un orateur ajoute que l'institution qu'il s'agit de faire passer dans le droit fédéral est le complément nécessaire du *referendum*. D'aucuns vont jusqu'à dire qu'elle sera le meilleur moyen de réaliser la représentation des minorités. En vain M. Schenk a-t-il rappelé, dans le premier débat, au sein du Conseil national, qu'une chose est l'initiative législative, autre chose l'initiative constituante, que lorsqu'on fait une loi ordinaire, on se meut dans de certaines limites fixées par la loi fondamentale, tandis que lorsqu'on revise

Digitized by Google

celle-ci, on n'a plus rien au-dessus de soi, *tout* est possible. Cette théorie qui, dans un État constitutionnel, n'est que la saine interprétation du droit, n'a pas d'écho au Conseil des États. Elle a contre elle, d'un côté, la tradition des petits cantons de démocratie pure, où la constitution écrite est une importation étrangère, dont on ne sent pas toute l'utilité, et de l'autre, coïncidence bizarre, chez les juristes des grands cantons de l'est et du centre, la doctrine dont on a vu la fortune en Prusse et dans le vaste empire fondé en 1871. Les légistes de la Suisse allemande sont tout naturellement portés à subir l'influence de la science germanique. Il leur faut beaucoup d'indépendance d'esprit et un puissant effort individuel pour ne pas accepter, telles quelles, les thèses qu'ils ont entendu soutenir, avec tant d'autorité, dans les universités où s'achèvent ordinairement leurs études. Il est à peine besoin d'ajouter que, s'il est une occasion dans laquelle leurs concitoyens doivent désirer qu'ils aient cette indépendance, qu'ils fassent cet effort, c'est lorsqu'il s'agit du droit public de leur pays.

Quittant le terrain juridique et nous plaçant à un point de vue exclusivement politique, nous voyons d'autres inconvénients au système de l'initiative plurale en matière de revision constitutionnelle. Ces inconvénients peuvent n'être point encore apparents ; mais ils se manifesteront sans doute un jour et quand bien même la sagesse pratique des populations suisses suffirait à les préserver de

Digitized by Google

leurs conséquences, il est du devoir de quiconque songe à l'avenir de la démocratie, en Europe, de les signaler avec soin.

L'initiative par projet rédigé augmente considérablement l'importance de deux facteurs de notre vie publique qui, l'un et l'autre, peuvent être tour à tour, dans l'État, la meilleure et la pire des choses. Le premier, les associations politiques, a été souvent, et dans plus d'un pays, l'instrument du progrès. Mais nul n'ignore aussi quel rôle néfaste ont joué les *clubs*, en France, à une époque qui a laissé dans l'histoire le souvenir de violences et d'illégalités sans nom. Et l'on commence à savoir, maintenant que l'on cherche à se renseigner sérieusement sur les choses de la politique américaine, quels dangers font courir, à la vraie liberté, les *rings* électoraux des États-Unis. Le second de ces facteurs, c'est la presse quotidienne qui, de nos jours, prend sa place à côté, parfois même au-dessus des pouvoirs constitués et peut devenir, selon l'esprit qui l'inspire, selon la valeur personnelle et le désintéressement des hommes qui disposent de sa publicité, ou le conseiller vigilant de la démocratie, ou le mauvais génie de la République. Le vice originel de l'influence exercée par les associations et par les journaux, lorsqu'elle est prépondérante dans l'Etat, est d'émaner de puissances politiquement anonymes et irresponsables. A la faveur de la disposition qui permet à une fraction du corps électoral d'intervenir directement dans les affaires publiques et d'avoir part à l'exercice du pouvoir constituant, cette influence prendra le pas

Digitized by Google

sur les autres, toutes les fois qu'il s'agira de provoquer une intervention de ce genre.

Un citoyen, fût-il sûr de l'appui d'autres citoyens, simples particuliers comme lui, n'essaiera pas de recueillir 50,000 signatures au bas d'un projet qu'il aura rédigé. Il faudra nécessairement qu'un journal ou une société se mette en avant. L'article, qui fera peut-être un jour partie intégrante de la constitution du pays, dont les législateurs futurs pourront avoir à s'inspirer dans leur œuvre, que les juges seront appelés, dans ce cas, à appliquer et les jurisconsultes à commenter et à interpréter selon l'esprit du droit public et l'intention de ses auteurs, cet article pourra être élaboré à huis clos, dans les bureaux d'une rédaction quelconque, ou sur la table d'un comité d'inconnus. Si tôt qu'il aura reçu deux signatures, sa teneur sera définitive, aucun amendement ne pourra y être apporté. Il s'en ira, parfait et intangible, quêter une à une les adhésions des citoyens.

Veut-on savoir comment cette quête se fait, ou se faisait encore récemment à Zurich? Voici la déposition, peu suspecte, d'un magistrat de ce canton, le bourgmestre Stüssi, un des plus chauds défenseurs de l'extension des droits populaires : « Pour « triompher des résistances, on fait appel à la dis- « cipline du parti. Toutes les influences sociales sont « mises en mouvement. Des considérations d'ami- « tiés personnelles, de relations de travail et d'affai- « res, entrent en jeu. On fait signer des femmes « pour leur mari, des fils pour leur père. On fait le

Digitized by Google

« siège des récalcitrants, jusqu'à ce qu'ils cèdent « pour avoir la paix. On leur facilite l'adhésion en « ne demandant qu'un consentement, dont on s'auto- « rise pour signer en leur nom. Dans la règle, il est « impossible de laisser aux signataires le temps « d'examiner le projet et l'exposé des motifs; on « leur dit à peu près de quoi il s'agit. Et, à ce su- « jet, une légère entorse à la vérité, ici et là, répond « aussi à l'idée qu'on se fait de l'agitation [1]. »

On peut remédier par la voie de la législation, — et on l'a fait, — à quelques-uns des abus que signale M. Stüssi, mais pas à tous. En particulier, il n'est pas possible d'obliger les signataires à examiner avec soin le texte qu'on leur fait endosser. Cet inconvénient, qui est nul lorsqu'il ne s'agit que de demander une consultation populaire préalable, devient un danger des plus graves, lorsque les citoyens sont mis en demeure de coopérer directetement à ce qu'on peut appeler la partie technique de l'œuvre constituante.

Le bourgmestre Stüssi, en démocrate éclairé par l'expérience, juge sévèrement l'initiative plurale. Il souhaite de la voir remplacer, dans son canton, par un développement plus complet de *l'initiative individuelle* qui y a été consacrée, sous une forme rudimentaire, par la constitution de 1869. Il veut que quiconque désire exercer son droit, ait à apporter son projet au Conseil cantonal. Dans la session qui suit la déposition d'un projet de ce

1. *Referendum und Initiative im Kanton Zürich.* Horgen, 1886, p. 79 s.

Digitized by Google

genre, une commission est nommée, pour l'examiner et le discuter avec l'initiant et ses amis. Lorsque les travaux de cette commission sont achevés, le résultat en est publié et, après l'écoulement de certains délais, si la proposition est maintenue par son auteur, telle qu'il l'a conçue ou avec les amendements qu'il peut avoir agréés, les électeurs sont appelés à se prononcer.

C'est presque une forme nouvelle de gouvernement démocratique, qui serait ainsi réalisée, par la substitution d'un procédé d'initiative à un autre. On voit, une fois de plus, que, dans ce domaine, il n'y a pas de détails, et qu'il importe par dessus tout de ne pas se payer de mots, quand on veut aborder le chapitre, si complexe et si nouveau, de la science politique, qui a pour titre : Des droits populaires.

Une discussion quelque peu approfondie du système de M. Stüssi, qui est également préconisé par la section zurichoise du *Grütliverein,* dépasserait les limites de cette étude. Nous n'avons pas à nous demander à quelles conditions il serait praticable dans un État de plus d'étendue que le canton où il compte déjà de nombreux partisans. Mais nous devons faire remarquer que, si l'on admet l'initiative par projet rédigé, ce système est, en théorie, le seul qui, d'un côté, sauvegarde les droits du simple particulier, lequel n'est ordinairement ni journaliste ni membre influent d'une association politique, et qui, de l'autre, fournisse des garanties sérieuses contre l'improvisation anonyme des textes du droit public. Il est vrai qu'il faut supposer au citoyen, entrant

Digitized by Google

ainsi en collaboration avec une commission parlementaire, une certaine dose d'intelligence et de volonté; mais ce sont des qualités dont la démocratie la plus égalitaire ne saurait dispenser le législateur. Dans la pratique, il est probable que ce citoyen serait le délégué d'un groupe et l'on arriverait de la sorte à cette forme du gouvernement populaire, qui est peut-être celle de l'avenir : la loi préparée par la représentation du nombre, travaillant de concert avec la représentation des intérêts.

Pour en revenir à la constitution fédérale, un dernier et non moins grave reproche qu'on peut faire aux dispositions, par lesquelles les articles de 1891 ont réglé l'initiative de la revision partielle, c'est qu'ils permettent de faire passer, sous son manteau, n'importe quelle mesure. Aucun texte ne définit ce qui est d'ordre constitutionnel et ce qui ne l'est pas. Et si un nouvel amendement ne vient donner à l'Assemblée fédérale l'autorité nécessaire pour imposer aux initiants la distinction entre le domaine de la revision proprement dite et celui de la législation, ou même de l'exercice du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, on peut être sûr qu'ils ne la seront point. Les matières les plus hétérogènes feront tour à tour l'objet de « projets rédigés », et si ces projets sont présentés en forme d'articles constitutionnels, il faudra, bon gré, mal gré, les soumettre au vote du peuple et des cantons.

Lorsqu'on a fait faire à la démocratie suisse ce saut dans l'inconnu, nul n'a songé à l'étendue illi-

Digitized by Google

mitée du nouveau droit populaire. On avait devant les yeux l'initiative restreinte, telle qu'elle fonctionne dans la plupart des cantons et, par suite des confusions que nous avons relevées, on crut établir, dans la Confédération, quelque chose de semblable. Ce qu'on a établi pourrait servir, si l'on n'y prenait garde, à bouleverser de fond en comble les bases du gouvernement fédéral.

« Par le moyen de l'initiative », dit M. Jacques Berney, professeur à la Faculté de Droit de Lausanne, « le peuple suisse peut se gouverner libre-« ment dans tous les domaines. Il peut faire des « lois, se donner un code pénal, naturaliser les « étrangers, amnistier des condamnés, contracter « des emprunts, convertir la dette de l'État, accor-« der des subventions, conclure des traités, les dé-« noncer, déclarer la guerre, faire la paix, instituer « un tarif douanier, supprimer des impôts, se saisir « d'une contestation, prononcer un jugement, cas-« ser la sentence d'un tribunal, condamner à mort « un citoyen, etc., etc., etc., il peut prendre une « décision quelconque, — à une seule condition, — « c'est qu'il l'inscrive dans la constitution [1]. »

C'est ici, cela s'entend, une boutade de juriste. Il est peu probable que, dans la pratique, on aille jamais jusqu'aux limites que la théorie permet de concevoir. Nous pensons même, pour notre part,

1. *L'initiative populaire en droit public fédéral.* (Contribution au *Recueil inaugural de l'Université de Lausanne.* Lausanne 1892, p. 5.)

Digitized by Google

que le jour où le peuple suisse verra tout ce qu'il peut faire, c'est-à-dire tout ce que, profitant d'une de ses heures d'entraînement, on pourrait lui faire faire, il se servira de son pouvoir même pour y mettre ordre. On est constamment obligé, dans le langage courant, de dire : *Le peuple souverain,* alors que pour être exact, il faudrait dire : *Le corps électoral,* qui parle en son nom. Ceci n'est pas une raison pour qu'ils soient identiques. Il arrive aussi qu'on dise : *Le peuple,* quand il ne s'agit que d'une fraction du corps électoral. C'est ce que font, sans le vouloir, ceux qui confondent l'initiative plurale et l'initiative plébiscitaire. C'est ce que faisaient les Jacobins de 1793, lorsqu'ils menaient les sections de Paris aux tribunes de la Convention nationale et les appelaient : « Le Peuple français ». Mais l'illusion des mots ne dure qu'un temps. Dès que le véritable souverain s'aperçoit qu'on en profite pour lui attribuer des volontés qu'il n'a pas, il a sa manière de remettre toutes choses en place.

On a pu constater, ces dernières années, que la démocratie suisse s'est avancée, par sauts et par bonds, sur la voie du gouvernement direct, et l'on commence à parler de ses exagérations. En ce qui touche au domaine fédéral, ce phénomène a une cause, entre autres, qui n'est pas suffisamment connue de tous ceux qui sont appelés à le juger, et dont il faut tenir le plus grand compte. La délimitation des arrondissements électoraux n'est point satisfaisante et le grand parti, auquel elle a assuré, jusqu'à présent, la prépondérance au sein du Conseil

Digitized by Google

national, a profité des difficultés que l'existence des frontières cantonales intérieures crée à un remaniement, pour se refuser aux modifications réclamées par l'opposition, on peut même dire, par l'opinion publique. De là l'antagonisme qui s'est manifesté récemment entre la nation et ses représentants et, chez les minorités, coalisées pour la lutte, la préoccupation constante du recours au peuple. C'est cette situation anormale qui a fait que le droit d'initiative, sous la forme que l'on sait, est apparu à beaucoup comme une nécessité politique. Lorsqu'elle aura cessé, le pays, qui est pratique et judicieux, aura bientôt fait de reconnaître que le progrès véritable ne consiste pas, pour lui, dans l'annihilation de ses conseils élus et responsables.

Lorsqu'une assemblée prend l'initiative d'une mesure et la soumet au pays, elle en répond devant lui. Et non seulement elle assume une responsabilité, en tant qu'autorité corporative, mais les membres de la minorité, comme ceux de la majorité, répondent, devant le corps électoral, de l'opinion qu'ils ont soutenue. La confiance que l'on peut avoir dans les hommes que l'on a élus, qu'on a vus à l'œuvre, dont on a pu connaître les délibérations, est une garantie de première importance. Pour le grand nombre des électeurs, auquel on ne saurait imposer des études de droit constitutionnel, c'est celle qui pèsera le plus dans un vote réfléchi. Améliorer la composition des assemblées dont on attend cette garantie, faire en sorte qu'on puisse entendre, dans leurs débats, non seulement la voix du nom-

Digitized by Google

bre, mais celle des intérêts, qui ne se chiffrent pas par têtes de population, assurer, par l'exercice rationnel des droits populaires, le contact moral qui doit s'établir entre les chambres et le suffrage universel, dont il est nécessaire que le législateur soit tout ensemble le mandataire et le conseiller, est plus utile, plus fécond, plus sage que de substituer l'action de comités officieux, de délégués sans mandat, à celle des représentants légaux de la nation.

La réputation d'intelligence, de maturité démocratique, du peuple suisse est grande et méritée. Elle va être mise à la plus rude épreuve. L'exercice du nouveau droit que l'amendement de 1891 vient d'attribuer à cinquante mille électeurs, la façon dont on en évitera les dangers, dont on saura en apprécier les conséquences et, le cas échéant, en modifier les conditions, seront suivis, au près et au loin, avec la plus grande attention. Dans le monde de l'idée, la Suisse contemporaine est devenue une puissance. Hier encore, morcelée en vingt-deux nationalités minuscules, elle n'avait que des rudiments d'institutions fédérales. Son histoire politique était trop locale et trop multiple, pour être beaucoup étudiée au dehors. Le gouvernement populaire évoluait obscurément dans les cantons. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Les constitutions de 1848 et de 1874 ont condensé la nébuleuse. On a vu naître et durer, au centre de l'Europe, un État démocratique, suffisamment étendu pour fournir un exemple, qu'on peut citer avec avantage, qu'on cite chaque jour. Et les citations s'adressent à des sociétés profon-

Digitized by Google

dément travaillées par l'esprit du progrès moderne.

Le paysan suisse, s'en allant au prochain village, en habits de dimanche, déposer dans l'urne, à la salle d'école, un *oui* ou un *non* résolu, hocherait la tête, incrédule, s'il entendait dire que son action peut intéresser là-bas, très loin, par delà les montagnes, des hommes qui ne sont pas de son pays. Cela est pourtant. Les vieilles nations marchent ou se préparent à marcher, l'une après l'autre, à la démocratie, comme les échelons d'une armée qui s'avance lentement dans une contrée mal connue. Ce paysan est un éclaireur d'avant-garde.

Digitized by Google

CONCLUSION

Si l'on envisage les systèmes de revision que présentent les divers pays qui possèdent des constitutions écrites, d'assez haut pour que toutes les différences qui ne sont pas essentielles disparaissent, on peut ramener ces systèmes à deux types généraux : — la revision par les pouvoirs constitués, — la revision par le peuple. Le premier se rattache historiquement à une conception semi-médiévale de l'État, qui partage la souveraineté entre le prince et la représentation du pays, et sous l'influence de laquelle les constitutions ont pris le caractère de pactes synallagmatiques. Le second est celui dont la Révolution a jeté les bases et qui s'est développé dans les démocraties de notre temps.

Les États du groupe que nous avons appelé le groupe allemand sont restés, pour la plupart, jusqu'à ce jour, sous l'influence des traditions de l'ancien régime. Les uns ont préservé, quoique sous une modalité atténuée, la théorie du contrat bilatéral, les autres l'ont abandonnée presque complètement, mais au détriment du caractère spécial de l'œuvre constituante. Chez ceux-ci, cette œuvre est devenue un acte de législation pure et simple. Chez

Digitized by Google

ceux-là, elle est accomplie par les pouvoirs auxquels il appartient de légiférer; mais elle l'est selon une procédure dont les formes sont compliquées et solennelles et où quelque chose persiste du caractère contractuel originaire.

Les monarchies du groupe latin et scandinave ont fait un pas de plus et ont accepté, de la théorie moderne, le principe de la consultation du pays. Elles confient la revision de la constitution aux pouvoirs constitués, mais la décision suprême n'intervient que lorsque la chambre populaire a été entièrement renouvelée, à la suite d'élections générales, ou que la législature a été remplacée temporairement par une assemblée munie de pleins pouvoirs spéciaux. Partout, excepté en Grèce et, selon la doctrine formulée et défendue par le Storthing, en Norvège, le prince a une part dans l'œuvre constituante.

Les États de souveraineté nationale inconditionnée pratiquent le système de la revision par le peuple, ou au nom du peuple. Il arrive que, dans certains de ces États, la constitution est modifiée par les membres des corps législatifs. Mais alors ceux-ci agissent en vertu d'un mandat particulier, exprès ou tacite. Ils constituent *vice populi*.

Des deux genres de revision qu'on peut distinguer, dans la pratique, la revision totale et la revision partielle, les constitutions qni ont subi en quelque mesure, à quelque époque de leur existence, l'influence de la théorie contractuelle, ne prévoient, lorsqu'elles s'occupent de fixer les règles de la

Digitized by Google

procédure constituante, que le second. Nous avons précisé, dans le résumé qui clôt la série des chapitres que nous leur avons consacrés, les principes généraux auxquels elles obéissent. Il est superflu d'y revenir. La question qui nous reste à examiner, en concluant, est celle des enseignements qu'on peut tirer du rapprochement des constitutions populaires et particulièrement des expériences faites aux États-Unis d'Amérique, en France et en Suisse.

Si l'on écarte tout ce qui est secondaire, les points de procédure discutables dans telle ou telle hypothèse donnée, les solutions politiques imaginées pour répondre aux nécessités du moment, et si l'on se demande quelle est la nature de l'acte constituant, dans les pays où la Révolution a produit toutes ses conséquences, on ne peut que répondre, avec M. Émile Boutmy : « C'est un acte impératif de la nation [1]. »

L'auteur des *Études de droit constitutionnel,* un petit volume qui vaut de gros livres, donne cette définition à propos des constitutions françaises. Mais on peut l'appliquer également aujourd'hui aux constitutions des États de l'Union américaine et aux constitutions suisses. M. Boutmy ajoute, toujours en parlant de la France :

« Au sein de la nation il n'y a de consistant que « l'individu. Il a bien fallu creuser jusque-là en tra- « versant les débris friables des anciens corps poli- « tiques et asseoir les fondements de l'État sur les

1. *Études de droit constitutionnel,* 1re éd., p. 238.

Digitized by Google

« droits du citoyen. Ces droits forment donc le « sujet de la première et capitale question qui s'im- « pose au législateur; toute notre histoire politique « témoigne de cette priorité et de cette prééminence. Une conception très simple et très nette « de la souveraineté s'en dégage. La nation, par les « raisons que l'on connaît, ne peut être ici autre « chose que la totalité des citoyens. La souveraineté sera théoriquement la volonté de tous les « citoyens, et pratiquement elle se confondra avec « la volonté de la majorité numérique. Cette majorité est en effet en France, depuis 1789, la source « unique et nécessaire de toute autorité légitime. « Les pouvoirs qu'elle a devant elle sont tous ses « créatures, tous fondent leurs droits sur la constitution qui est son œuvre. Tout pouvoir suspect de « ne pas la représenter ou de la représenter mal « perd en quelque sorte sa raison suffisante d'exister; ce désaccord le désigne pour être immédiatement ou renversé ou transformé. Il n'y a pas de « point d'appui en dehors de la majorité, il n'y en a « donc pas contre elle pour une résistance ou une « dissidence qui dure [1]. »

Ceci n'eût pu être dit, en 1789, de l'Amérique de Washington. Lors de l'établissement de la charte fédérale, le peuple des États-Unis avait été proclamé pouvoir constituant. Mais il n'était pas encore, en réalité, le véritable souverain dans l'Union. Des souverainetés particulières s'élevaient toujours, en fait,

1. *L. c.*, 239-241.

Digitized by Google

au-dessus de lui et devaient maintenir longtemps cette prééminence inconstitutionnelle. Elles ont été à plus d'une reprise « un point d'appui en dehors de la majorité. » Les définitions ci-dessus n'eussent pas non plus été justifiées quant à la Confédération suisse de 1848. Actuellement, il suffit d'y apporter certains tempéraments, dont l'importance, on peut le prévoir, ira diminuant pour qu'elles soient applicables et à la République américaine et à la République helvétique. Pour ce qui est des États de l'une, des Cantons de l'autre, leur droit public a toujours répondu à cette caractéristique, dans la même mesure que celui de la France.

C'est dans l'histoire politique de ces trois pays, et nullement, au même titre, comme l'a voulu Sumner Maine [1], dans celle d'un demi-siècle de troubles, au sein de communautés sud-américaines, non encore sorties de l'âge révolutionnaire, qu'il faut étudier l'évolution du gouvernement populaire moderne. Leurs institutions sont comparables entre elles en tout point, si l'on n'envisage que la Suisse et les États-Unis, avec des réserves, tenant à la nature des constitutions fédérales de ces deux républiques, si l'on place à côté d'elles la France unitaire. Ces réserves ne sont pas nécessaires, juridiquement parlant, lorsque le rapprochement est fait entre la constitution française et les constitutions des États de l'Union ou des Cantons helvétiques.

1. Voir *Essais sur le gouvernement populaire* (Bibliothèque de l'histoire du droit et des institutions, tome IV) Paris 1887.

Digitized by Google

Ceci étant, il nous paraît possible, après l'étude comparative que nous venons de faire, de déterminer d'une façon précise, le principe consacré par la démocratie contemporaine touchant l'exercice du pouvoir constituant. Ce principe est proclamé par l'immense majorité des textes que nous avons eu l'occasion de rapporter, il domine tout le développement du droit public des nations dont l'histoire constitutionnelle a fait, en dernier lieu, l'objet de cette recherche. Il peut être formulé : — Le pouvoir constituant est exercé par le peuple directement, quant à la sanction, directement, ou par l'intermédiaire de ses représentants, quant à l'initiative. — En d'autres termes, et à ne considérer que la sanction, laquelle en fournit la caractéristique essentielle, l'acte impératif qui donne l'être à la loi fondamentale émane, sans intermédiaire, du corps électoral, seul investi des droits souverains de la nation.

Le système du plébiscite constituant est dès longtemps établi et fonctionne normalement aux États-Unis et en Suisse. En France, il a subi un échec, mais, là aussi, si l'on tient compte des précédents et des traditions, on doit reconnaître que c'est une institution fondamentale du régime qui a succédé à l'ancien et par suite une institution destinée à reparaître tôt ou tard. Elle fait partie de l'héritage de la Révolution et, dans la patrie de La Fayette et de Condorcet, il n'est plus au pouvoir de personne de l'en distraire. Les abus qui ont été faits de la consultation nationale, sous les empe-

Digitized by Google

reurs, ont fait concevoir aux esprits éclairés, aux libéraux de toutes les écoles, des préventions contre elle. Une défaveur s'est attachée au mot même de plébiscite. Ces préventions, encore très vives au lendemain de la chute de Napoléon III, disparaîtront certainement un jour. On peut en relever déjà plus d'un indice. Pendant bien des années, l'appel au peuple a été le drapeau d'un parti, qui attaquait la forme même du gouvernement. Aujourd'hui, la situation change à vue d'œil. Des hommes dévoués à la République se rallient, de plus en plus nombreux, aux idées que Laboulaye exposait avec tant de conviction. Gambetta lui-même, dans ses discours sur le plébiscite de 1870, leur a montré le chemin. Le 9 février 1889, M. Tony Révillon, rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de revision constitutionnelle déposé, en 1888, après huit autres, par le ministère Floquet, déclarait à la Chambre que la commission s'était prononcée, par 6 voix contre 4, pour le principe de la ratification populaire. C'était la première fois, depuis longtemps, que pareille proposition était formulée, à la tribune, dans un rapport officiel, par des républicains, et il y a tout lieu de croire que ce ne sera pas la dernière.

On n'a, jusqu'à présent, apporté que des modifications peu importantes à la constitution de 1875. Le jour où l'on voudra effectuer une réforme de quelque profondeur et où l'on aura à compter avec une opinion publique dont la puissance grandit et s'affirme toujours davantage, il faudra bien lui donner un moyen légal de faire entendre sa voix. Indépendam-

Digitized by Google

ment du fait que le Sénat n'est pas uniquement composé de représentants de la nation, il ne faut pas oublier que les députés sont nommés pour quatre ans et que, pendant ce laps de temps, — l'expérience de tous les pays où fonctionne le régime représentatif est là pour le démontrer, — leur manière de voir peut cesser d'être celle de leurs commettants. Or l'article 8 de la loi du 25 février 1875 ne prévoit pas d'élections générales, ni avant le vote définitif des résolutions en vertu desquelles la convocation du Congrès est décidée, ni après ce vote, avant la réunion de l'Assemblée nationale. La tradition anglaise, si souvent invoquée pour justifier les pouvoirs étendus que l'on veut attribuer aux parlements n'admet, en aucun cas, que la Chambre des communes puisse se prononcer sur un *bill* introduisant une réforme importante dans la constitution, sans avoir préalablement reçu à cet effet un nouveau mandat de ses électeurs. Dans aucune des monarchies parlementaires de l'Europe, qui n'appartiennent pas au groupe allemand, la revision de la charte ne peut avoir lieu avant que la représentation nationale n'ait été dissoute et renouvelée. S'il arrivait, en France, qu'on revisât quelque article fondamental, sans compléter sous ce rapport la procédure de la loi de 1875, la République française se trouverait être, non seulement le seul État démocratique, mais le seul pays libre, en Europe, dont la constitution aurait pu être transformée légalement sans qu'un appel eût été fait au pays.

Le droit du peuple français d'être consulté sur les

Digitized by Google

lois fondamentales de l'État est inscrit, comme on l'a vu, dans la Déclaration de 1789. Il n'y est point resté lettre morte, ayant été au contraire précisé et affirmé, à mainte reprise, par l'usage. Il fait partie de la constitution non écrite de la France. Les révolutions peuvent, et souvent doivent, suspendre l'exercice d'un tel droit, parce que les conditions essentielles d'un plébiscite normal sont la paix et la liberté du choix. Pour qu'un peuple puisse faire acte constituant dans la plénitude de sa souveraineté, il faut qu'il ait à se prononcer entre deux possibles, un texte ou un régime coutumier anciens et un texte nouveau. Au lendemain d'une révolution, la tradition est brisée, le texte ancien n'existe plus ; si l'on demande à la nation la ratification d'un texte nouveau, une part de sa souveraineté a été exercée, en fait et sans son aveu, par ceux qui l'ont rédigé, car le plus souvent le vote négatif, même extérieurement libre, est exclu, par le besoin impérieux qu'on a de l'ordre et des lois qui l'assurent. Cette considération, qui peut justifier l'action d'un pouvoir révolutionnaire édictant une charte provisoire, cesse d'avoir sa raison, aussitôt que le régime nouveau est suffisamment consolidé pour que la légalité, la tranquillité à l'intérieur et la sécurité vis-à-vis du dehors soient garanties. Alors une nation éclairée peut se prononcer librement.

En 1822, le peuple de l'État de New-York ratifia une constitution nouvelle, remplaçant celle qu'avait édictée, en 1777, la convention qui adopta la Déclaration d'Indépendance et qu'avait revisée, en 1801,

Digitized by Google

sur des points de détail, une autre convention dont les décrets n'avaient pas été soumis au corps électoral. S'il eût rejeté alors l'œuvre de la convention d'Albany, la charte de 1777 fût restée en vigueur et aucun des pouvoirs constitués dans la République n'en eût été ébranlé. Quand le peuple français aura à se prononcer sur l'œuvre d'une assemblée nationale, il se trouvera, en droit, dans une situation absolument semblable.

On a observé que le vote constituant direct s'est étendu graduellement en Amérique, qu'il y a eu, aux États-Unis, une initiation progressive des populations à cet exercice de leur plus haute prérogative. C'est ce qui a fait que le plébiscite s'y est développé normalement, qu'il n'y a occasionné ni réactions, ni surprises. Il n'en a pas été de même en France. Le droit du peuple de concourir à la formation de la loi suprême a été proclamé, le jour même de son émancipation, et, peu après, l'application du principe, en pleine tourmente révolutionnaire, mettait en mouvement plus d'un million de citoyens improvisés. L'expérience était hardie, téméraire. Elle devait être douloureuse. Et cependant elle a été faite et répétée. L'initiation a été brusque, violente, mais elle a eu lieu. En 1893, la première consultation des assemblées primaires datera d'un siècle. L'éducation politique du peuple français a été commencée et s'est poursuivie au milieu des révolutions. Il l'a chèrement payée de ses sueurs et de son sang. Sans doute elle est loin d'être achevée : l'école pour les peuples s'est ouverte hier. Mais on

Digitized by Google

ne contestera pas qu'il n'ait fait des progrès et que le plus puissant facteur de son développement intellectuel soit la conscience et l'exercice de sa souveraineté. Ceux qui lui dénient toute compétence constituante rabaissent volontiers le niveau de son jugement et soutiennent, quand on leur cite l'exemple des démocraties étrangères, qu'il n'y a pas de comparaison possible. Est-ce que la France d'aujourd'hui, sillonnée de chemins de fer et de voies de communications, avec une presse libre qui compte par millions ses lecteurs, avec des lois qui ont rendu l'instruction gratuite et obligatoire, avec des communes qui s'administrent elles-mêmes, après quarante-cinq ans de pratique du suffrage universel, est-ce que la France de la troisième République ne serait pas encore à la hauteur de l'Amérique de 1822?...

Les raisons que nous avons exposées nous paraissent suffisantes pour admettre que le principe de la consultation directe du peuple n'a que momentanément perdu, dans le corps du droit public français, la consécration que lui avaient donnée les textes. Si donc il faut faire une place à l'article 8 de la loi du 25 février 1875, quand on parle à cette heure de ce droit, cela ne saurait infirmer la conclusion générale à laquelle on est conduit, touchant le caractère que la démocratie moderne a assigné à l'acte constituant. Ce caractère n'est pas de ceux qui passent et disparaissent bientôt avec le souvenir des circonstances qui les ont produits. L'État populaire l'a consacré parce qu'il répond à son

Digitized by Google

principe même. Si la loi fondamentale résulte d'un acte impératif de la nation et s'il ne peut y avoir identité absolue entre la volonté d'une nation et celle d'un homme ou d'une assemblée qu'elle a élus, il n'appartient qu'à elle-même d'accomplir cet acte.

On n'ose plus guère, de nos jours, soutenir que la volonté d'un pays peut s'absorber dans celle d'un homme. Mais il arrive encore qu'on soutienne qu'elle est nécessairement identique à celle des représentants ou des délégués du suffrage universel. L'expérience contemporaine donne à cette théorie le plus éclatant démenti. L'exemple du peuple suisse qui, en 1872, rejetait une constitution que ses mandataires avaient adoptée à une majorité de plus de deux contre un, au sein d'une législature élue pour préparer cette constitution, est probant. Il est loin d'être isolé. Dans un tableau des innombrables plébiscites, auxquels a donné lieu la revision des constitutions, dans les États de l'Union américaine et dans les Cantons helvétiques, la liste des votes négatifs serait à peu près aussi longue que celle des acceptations. En 1880, le Grand Conseil du canton de Genève fit une loi constitutionnelle, séparant l'Église de l'État. La législature était issue d'élections récentes. La question n'avait pas été catégoriquement posée au cours de la lutte électorale; mais le parti vainqueur avait remporté un succès éclatant. Soumise à l'épreuve du vote populaire, la loi sur la séparation de l'Église et de l'État fut rejetée, à une écrasante majorité, dans un scrutin où

Digitized by Google

l'on compta la plus forte proportion de participants qu'on eût jamais enregistrée [1]. Dire après cela, comme on le dit volontiers, que la nomination de représentants vaut le plébiscite le plus formel, c'est fermer les yeux à l'évidence.

Une élection générale n'est pas l'acte d'une volonté souveraine unique; c'est une collection d'actes particuliers. Dans les États qui ont inauguré le système représentatif, le député ne représentait que la circonscription qui l'avait élu [2]. Il n'est devenu le représentant du pays qu'en vertu d'une fiction constitutionnelle. Un examen, même rapide, des législations en vigueur, en matière d'élections, montre que, dans les différents scrutins d'où sort une chambre de représentants ou une convention, — et ceci est particulièrement frappant avec le système du scrutin d'arrondissement, — la proportion des majorités et des minorités peut être telle qu'à une majorité numérique, dans le pays, peut correspondre une minorité dans les corps représentatifs et vice versa. C'est l'A B C de la géographie électorale. L'État qui admet qu'une assemblée élue peut exercer elle-même la plénitude du pouvoir constituant, au nom du peuple, est donc exposé à recevoir sa loi fondamentale d'une volonté autre que celle de la majorité des citoyens. Si le cas se présentait, cette loi ne serait plus un acte impératif du souverain. C'est ce que la

1. Aux élections suivantes, les auteurs de la loi condamnée furent chassés du pouvoir. Ils ont mis dix ans à le reconquérir.

2. C'est encore, en droit, la situation des membres de la Chambres des communes, en Angleterre.

Digitized by Google

démocratie moderne n'a pas voulu et c'est pour cela qu'elle a recours au plébiscite, seule solution juridique qui puisse être donnée au problème de l'exercice du pouvoir constituant, dans les termes où elle-même l'a posé.

Abandonnant le point de vue du droit, on a souvent déclaré que le suffrage universel, capable de juger du mérite de ses mandataires, n'est apte qu'à trancher des questions de personnes, que toute autre échappe à son appréciation. C'est faire le procès de la démocratie. Si l'électeur veut estimer la valeur personnelle, les capacités intellectuelles du candidat qui sollicite son suffrage, il est en face de la question la plus complexe, la plus délicate qui se puisse imaginer. Si, au contraire, il choisit entre deux programmes politiques, le problème est plus simple; mais il ne s'agit plus de personnes et il est aussi aisé de se prononcer sur un amendement constitutionnel, bien défini, que sur tout un programme de gouvernement. Que si enfin l'électeur se laisse guider par la confiance que le candidat lui inspire, en raison de sa situation dans le pays, de son nom, de sa réputation ou de sa bonne mine, il ne lui sera pas plus difficile de se décider, au sujet de la proposition que son député aura votée ou repoussée. Le mandataire qui a préparé la loi constitutionnelle peut et doit chercher à obtenir de ses commettants, par l'autorité de sa parole et de ses actes, la ratification de l'œuvre qu'il leur apporte. Il ne fait que son devoir. Il obtient sa décharge. Ce qu'on veut du corps électoral, c'est un consente-

Digitized by Google

ment formel, une sanction, ce n'est pas un travail de législation. Ce travail a été fait, les textes qui en résultent ont été discutés, l'opinion de la minorité qui les rejetait, au sein de l'assemblée, a été écartée et le projet consacre celle de la majorité. Le peuple doit dire de quel côté il se trouve. C'est son droit. S'il approuve l'œuvre de la majorité et vote affirmativement, il ne détermine pas la formule d'une norme constitutionnelle : il la rend obligatoire.

Une saine démocratie demande aux mandataires d'initier autant qu'il est possible leurs commettants à l'intelligence de leurs travaux. Elle veut qu'ils soient les éducateurs politiques du peuple. Elle ne veut pas qu'ils puissent jamais devenir ses maîtres. C'est pourquoi elle réprouve les assemblées souveraines. Si l'on a devant les yeux l'idéal qu'elle poursuit, on peut excuser ces assemblées, admettre, pour leurs actes, la justification de la nécessité ; on ne saurait, en principe, les défendre.

Dès que le plébiscite est devenu possible, réalisable dans des conditions normales, il n'agite point le pays. C'est encore une vérité d'expérience, en Amérique et en Suisse, que les votations constitutionnelles passionnent beaucoup moins que les élections. M. de Bousquet de Florian qui, dans une thèse déjà citée, les attaque, sans en avoir fait peut-être une étude suffisamment approfondie, leur attribue — ce qu'il a l'air de regarder comme une calamité publique, — les nombreuses revisions que subissent les lois fondamentales dans les États de l'Union et dans les Cantons helvétiques. Qu'il prenne la peine

Digitized by Google

de consulter l'histoire du Maryland et de la Géorgie, par exemple, où le plébiscite constituant a été adopté tardivement, il verra que ces États sont bien loin d'être en arrière des autres sous le rapport de la fréquence des réformes constitutionnelles. Le même auteur, constatant ce fait indéniable, que les revisions sont souvent, pour les partis, un moyen d'agitation politique, avance que le plébiscite est l'arme dont les factions se servent pour conquérir le pouvoir. C'est se laisser entraîner, pour juger une institution, par le souvenir des abus qui ont été faits, à certains moments, dans un pays donné, du mot et de la chose. Si l'on recule quelque peu son objectif, si l'on élargit son champ d'observations, on verra que c'est justement par le recours au vote populaire qu'ont été déjouées, dans les démocraties contemporaines, la plupart des tentatives violentes et illégales.

Lorsqu'une constitution est rendue, par un texte écrit, précise et attaquable de front, ce texte porte la signature de certains hommes. L'intérêt de sa stabilité commande que le caractère personnel qui en résulte soit effacé le plus tôt possible par la nation, surtout si ses auteurs sont les hommes d'un parti. Car il peut arriver que les individus, exposés aux hasards de la lutte politique, perdent quelque jour, pour une cause ou pour une autre, la confiance du corps électoral. Si la constitution est regardée par le pays comme leur chose et non comme la sienne propre, elle sera menacée. Pour que la loi suprême repose sur sa véritable assise, il faut

Digitized by Google

qu'elle soit établie sur l'assentiment exprès du corps électoral. Tant que cet assentiment n'a pas été donné, une voie de recours reste ouverte contre elle. Elle demeure provisoire, en dépit de tous les votes des assemblées. Ceci est la conséquence nécessaire du principe démocratique, tout comme la pesanteur est la conséquence de la gravitation universelle.

Le plébiscite constituant permet de réaliser tout ensemble les deux conditions, si difficiles à concilier et qu'il faut cependant demander à une procédure de revision : obvier, d'une part, à la rigidité des textes écrits, en facilitant les amendements, maintenir, de l'autre, l'assiette et le prestige de l'acte constitutionnel. Si la première de ces conditions est remplie, le principal défaut que les partisans d'un droit public, exclusivement traditionnel, reprochent aux constitutions écrites, est corrigé. Si la seconde l'est également, le caractère qui fait leur principal mérite est préservé. On obtient les avantages du système anglais et l'on assure aux institutions de l'État populaire la garantie fondamentale que ce système serait impuissant à leur procurer. Ce double mérite satisfait au besoin qui s'annonce comme caractéristique des exigences de notre temps : le progrès incessant, rapide, réalisé sans violence et consolidé, dans ses conquêtes, par une loi puissante, respectée de tous.

Dans l'ordre politique, le problème capital de l'époque, dont nous avons déjà franchi le seuil, est la conciliation du droit de l'individu, proclamé par la Ré-

Digitized by Google

volution, et de la nécessité sociale, qui se révèle à nous plus clairement chaque jour. La science établit de plus en plus la grande loi de solidarité, la dépendance étroite où chacun, quel qu'il soit, se trouve de l'ensemble. Le sentiment du juste évolue, sa base devient plus large, son objet plus haut. Ce que nos pères appelaient les libertés naturelles, les droits de l'homme et du citoyen, ces droits antérieurs, supérieurs à l'État, dont la proclamation devait coûter tant de larmes et tant de sang, sont considérés aujourd'hui, par l'école qui grandit et s'impose à la génération nouvelle, comme ayant le caractère de fonctions. A ce titre, la société et l'État, qui la représente, peuvent les restreindre, dans l'intérêt et selon les exigences de la collectivité. On ne saurait se refuser à admettre ces conclusions, du moins en ce qui concerne les moins individuels de ces droits. Le développement de la législation contemporaine se fait dans ce sens. Est-ce à dire que les droits de l'individu soient condamnés à disparaître devant ceux de la communauté? Nullement. Mais la notion qu'on en avait subit une transformation ; ils ne sont plus absolus, sacro-saints. La loi, toujours plus écoutée, de l'intérêt public s'élève en face d'eux et la lutte a commencé. Ceux qui croient au progrès de l'humanité ont foi en l'avenir. Ils ont dans la tête et dans le cœur la conviction profonde que, de la crise, sortira, pour la société, une organisation mieux appropriée à la réalisation de ses fins. Mais dans ce choc entre l'État et l'individu, entre l'infiniment puissant et la molécule

Digitized by Google

humaine, il se peut que les organes de l'État soient entraînés à abuser de la force et à fouler le droit. Alors l'individu aura, plus que jamais, besoin de se placer sous l'égide de la constitution écrite. Et il faudra, plus que jamais, qu'elle soit au-dessus de tous les pouvoirs qui peuvent attenter à la liberté.

Digitized by Google

Digitized by Google

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS ..... I-VI

I

ORIGINES, EXPANSION ET CARACTÈRE DES CONSTITUTIONS ÉCRITES

Chapitre I. Le pacte populaire des soldats de Cromwell. 3
— II. Premières constitutions de la démocratie américaine au XVIIe siècle 12
— III. Les constitutions des États-Unis 19
— IV. L'idée américaine en France 27
— V. Le système français en Europe 32
— VI. La constitution écrite 44

II

CHARTES OCTROYÉES ET PACTES CONSTITUTIONNELS

Livre Ier. — Groupe Allemand.

Chapitre I. De la charte au contrat 57
— II. La charte de Saxe-Weimar et la constitution du royaume de Wurtemberg 61
— III. La clause de revision dans la loi fondamentale des pays de la couronne d'Orange-Nassau et dans les constitutions de la Bavière, du royaume de Saxe, de la Hesse-Électorale, etc 66

Digitized by Google

Chapitre IV. Constitution prussienne et constitution de l'empire allemand 72
— V. Les conséquences du système prussien 78
— VI. Constitutions revisées de Saxe-Weimar et d'Oldenbourg. — Constitutions des villes libres de Lübeck, de Hambourg et de Brême 85
— VII. La constitution élaborée en 1848-49, par le « Parlement de Francfort » 90
— VIII. Les constitutions de l'Autriche 95

Livre II. — Groupe Latin et Scandinave.

Chapitre I. Italie 101
— II. Espagne 105
— III. Portugal 110
— IV. Suède, Finlande 113
— V. Norvège 119
— VI. Danemark et Islande 125
— VII. Pays-Bas, Luxembourg 127
— VIII. Belgique, Roumanie 130
— IX. Grèce 137
— X. Serbie, Bulgarie 141

RÉSUMÉ 151

III

CONSTITUTIONS POPULAIRES

Livre Ier. — États-Unis d'Amérique.

Chapitre I. Constitution fédérale 157
— II. Les constitutions des États pendant l'époque révolutionnaire 165
— III. Conventions d'Hartford (1818), de Boston (1820) et d'Albany (1821) 176
— IV. L'adoption du plébiscite constituant dans l'État de New-York 183
— V. Convention pensylvanienne (1837-1838) 197

Digitized by Google

Chapitre VI. Constitution revisée de l'État de New-York (1846) 207
— VII. Le plébiscite constituant devant le Congrès. 211
— VIII. Le système américain 218

Appendice. États de l'Amérique latine 231

Livre II. — France.

Chapitre I. Constitution de 1791 239
— II. Constitution de 1793 248
— III. Constitution de l'an III 254
— IV. Constitutions du Consulat et de l'Empire... 261
— V. Les chartes de la Restauration et de la monarchie de Juillet 269
— VI. Constitution de 1848. — La consultation du peuple et le suffrage universel à l'Hôtel de Ville, le 24 février 273
— VII. Constitutions du second Empire 286
— VIII. Lois constitutionnelles de 1875 296

Livre III. — Suisse.

Chapitre I. Époque révolutionnaire 309
— II. Le mouvement démocratique de 1830 317
— III. La revision par le peuple dans les cantons.
§ 1. L'initiative 328
§ 2. La sanction 345
— IV. La revision par le peuple dans la constitution fédérale.
§ 1. Constitution de 1848 350
§ 2. Le plébiscite de 1872 358
§ 3. La constitution de 1874 361
§ 4. L'amendement de 1891, relatif au droit d'initiative 369

CONCLUSION 101

Le Puy-en-Velay. — Imp. Marchessou fils, 23, boulevard St-Laurent.

Ex. S. Sb.
6. 30. 20

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google